Collège des Bernardins ■ Jeudi 12 décembre 2013
Communication au séminaire « Entreprise » du Département « *Economie, homme, société* »

oOo

Politiques de l'emploi et fonctionnements d'entreprise

Laurent DUCLOS *

RÉSUMÉ

Il y a une vingtaine d'années, des chercheurs du pôle « Travail-Emploi-Production » de Marne-La-Vallée s'étaient intéressés aux représentations de l'entreprise véhiculées par la politique de l'emploi. A travers les bilans qu'elle dressait de cette politique, la DARES s'étonnait à la même période du peu de connaissances accumulées sur les comportements d'entreprise en matière de gestion de personnel alors même que la plupart des mesures de politique publique avaient pour but de les modifier. Le projet d'évaluer les dispositifs de la politique de l'emploi en les rapportant à des configurations d'usage et à des logiques d'entreprise avait alors alimenté un programme de recherche principalement porté par le courant de l'économie des conventions.

A la fin des années 1990, ce questionnement, qui avait bénéficié de peu de relais – en dépit par exemple de l'exploitation par la DARES du Fichier annuel des mesures de politique d'emploi par établissement utilisateur (FAMEU) – n'est plus porté par l'administration. La communication s'intéresse aux conditions dans lesquelles cette question a émergé, avant d'être éclipsée par des travaux et des politiques centrés sur le moyen d'améliorer le « fonctionnement du marché du travail ».

*Les transformations ayant marqué le mode d'exercice du pouvoir économique – concomitamment le souci d'évaluer l'efficacité des dispositifs adressés à l'entreprise au nom de la politique de l'emploi –, remettent au goût du jour l'étude des « modèles » et fonctionnements d'entreprise. La communication revient sur les déplacements dont cette question fait aujourd'hui l'objet. Elle s'interroge à l'occasion sur les besoins de connaissance propres à chaque segment de la politique de l'emploi, depuis les actions spécifiques (*versus *les mesures générales), jusqu'aux dispositifs à base contractuelle, ou aux dispositions nouvelles du droit de l'emploi.*

« *Dans le combat entre toi et le monde, seconde le monde* »
Journal de Kafka, 8 décembre 1917

Dans son intervention liminaire à une conférence de presse du jeudi 16 mai 2013, le président de la République a fait sienne une formule souvent entendue : « *Ce sont les entreprises qui créent les emplois* ». Alors qu'il venait d'évoquer les objectifs assignés aux deux mesures phares de son gouvernement – 100 000 Emplois d'avenir et 75 000 contrats de génération – il a choisi de lier cette formule à l'évocation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), mesure fiscale entrée en vigueur le 1er janvier

* Adjoint au Chef du département des Synthèses à la *Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle* (DGEFP) ; chercheur associé au laboratoire des *Institutions et Dynamiques Historiques de l'Economie* (IDHE-CNRS UMR 8533). E-mail : laurent.duclos@emploi.gouv.fr

2013 représentant pour les bénéficiaires potentiels 4 % de la masse salariale, 6% en 2014, hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC. Ainsi qu'il le précise alors, ce crédit est « *un moyen d'améliorer les marges des entreprises pour qu'elles puissent investir, employer, exporter. Mais d'abord employer* ». Avant qu'il n'en appelle au retour de la croissance pour démultiplier les bénéfices de cet effort, la partie de son propos consacrée à la politique de l'emploi revient pour terminer sur « *l'accord sur la sécurisation de l'emploi qui (devrait permettre) de donner plus de souplesse aux entreprises, plus de sécurité aux salariés et de signer des accords lorsqu'il y a des menaces sur l'avenir même de sites, pour qu'il y ait des sauvegardes d'emplois et pour que l'on évite ces plans sociaux et ces licenciements* ».

Si la corrélation entre l'évolution de la marge des entreprises et l'évolution de l'emploi est avérée, on pressent que la séquence proposée liant reconstitution des marges, et donc capacité d'autofinancement, à la perspective d'investissements favorables au développement de l'emploi repose sur une certaine représentation de l'entreprise, *a fortiori* lorsque l'abaissement des coûts salariaux est appelé comme moyen de reconstitution de la marge [1]. Outre le fait que les variations affectant le taux de marge et celles qui concernent le taux d'investissement ne sont pas clairement corrélées à chaque période, on voit bien que le pari repose sur une hypothèse de fonctionnement.

Et c'est l'idée même de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi que la perspective de pouvoir maintenir, sauvegarder ou développer l'emploi ne dépend pas simplement d'un contexte ou de la création d'un environnement propice, mais également de l'établissement – sans doute coûteux – de règles alternatives de fonctionnement, internes aux entreprises, le cas échéant négociées. De la même façon, on peut penser que le développement des contrats de génération impliquera de modifier certains fonctionnements d'entreprise.

Deux remarques :

- **La politique de l'emploi cherche souvent à peser sur les comportements des entreprises**. Ainsi des subventions à l'emploi qui visent à déclencher et/ou précipiter l'embauche. A cet égard, **on peut supposer que le fonctionnement d'une entreprise a une influence sur son comportement. Mais alors que ce dernier est facilement observable, le fonctionnement, quant à lui, renvoie à des « mécanismes » dont il est difficile de reconstituer l'image**. On pense souvent, à tort, qu'on pourrait déduire ces fonctionnements d'une observation portant sur les structures d'organisation ou sur l'identification d'une fonction à laquelle ils s'efforceraient de répondre. C'est l'idée qu'un fonctionnement serait déterminé par la forme, la structure (dont un indice peut être la taille) ou qu'il serait l'exercice simple d'une fonction [2]. Il ne faudrait pas alors se tromper de fonction ;

1. « *Si le CICE est comptabilisé comme baisse du coût (moyen, en dessous du seuil) du travail dans les comptes nationaux, il devrait aboutir à une hausse du taux de marge et du taux d'épargne des sociétés non financières. L'ampleur de cette hausse est difficile à prévoir. La part du CICE qui se traduira par une baisse des prix pour permettre des gains de compétitivité n'aura pas d'impact direct sur la situation financière des entreprises* » Cette (Gilbert), Sylvain (Arnaud), 2013, « Situation financière des entreprises : la France décroche », *Futuribles*, Novembre-Décembre, n°397, p. 56. Pour une discussion des effets sur l'emploi, voir Plane (Mathieu), « Évaluation de l'impact économique du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) », *Revue de l'OFCE / Débats et politiques* – 126 (2012). Selon les hypothèses retenues par l'OFCE pour son évaluation, le CICE induirait en 2014 une baisse des prix correspondant à 75 % du montant de la mesure, les 25 % restant étant utilisés à la restauration des marges. Sans compter les cas de « captation » du CICE par les donneurs d'ordre demandant à leur sous-traitant des remises de prix sur des contrats en cours signalés par le médiateur des relations inter-entreprises en mars 2013 au comité de suivi du CICE ; une anecdote qui ouvre – au-delà du cadre de l'entreprise, dans sa compréhension commune –, à la saisie de fonctionnements en réseau.

2. Comme le montre François Sigaut dans ses essais d'archéologie industrielle, on ne peut inférer directement la *fonction* d'une chose de sa *structure* ou de sa *forme, sans en passer par l'analyse d'un fonctionnement.* Sigaut (François), 1991, « Un couteau ne sert pas à couper mais en coupant », *in* 25 *ans d'études technologiques en préhistoire,* Xlème Rencontres Internationales d'Archéologie et d'Histoire d'Antibes, Juan-les-Pins, Editions APDCA, pp.21-34.

- L'idée que ce sont les « *entreprises qui créent les emplois* » n'est ainsi « même pas fausse ». Pour autant, ainsi que l'énonce René Thom : « *ce qui limite le vrai, ce n'est pas le faux, c'est l'insignifiant* » [1]. Or, **l'entreprise n'a pas pour fonction, précisément, de créer de l'emploi. Cette capacité ne se révèle qu'en marchant. Elle est donc le produit d'un fonctionnement spécifique qu'il est nécessaire de comprendre si l'on veut savoir comment se crée, se perpétue ou se défait une capacité à être employeur**. Autrement dit, la capacité à être employeur n'est pas donnée avec la qualité d'entrepreneur, *a fortiori* dans la « micro-entreprise ». On propose d'appeler ***employeurabilité*** cette capacité dont le développement intéresse certainement la politique d'emploi mais reste pour partie indifférent au système classique d'aide à l'emploi et à l'action publique actuellement dédiée au développement des entreprises [2].

Les représentations de l'entreprise dans la politique de l'emploi sélectionnent un modèle de l'entreprise, peut-être d'ailleurs plusieurs modèles simultanément, mais sans toujours chercher à les identifier. Ne conviendrait-il pas de mieux spécifier ces modèles et de leur faire passer une « épreuve de réalité » ? Nous verrons que le projet a existé mais que cet effort conceptuel – qui s'étend depuis la fin des années 1980 à la fin des années 1990 – n'a pas rencontré un franc succès. Nous essayerons de comprendre pourquoi la question s'est posée, dans cette période déterminée, et pourquoi le débat s'est refermé.

La connaissance de l'entreprise s'est souvent limitée aux comportements des entreprises face à chaque mesure de la politique de l'emploi ; elle n'a pas cherché à éclairer ces comportements par l'intelligence de « fonctionnements ». On peut d'ailleurs se demander en quoi ce savoir nous serait véritablement utile sur l'ensemble des segments de la politique de l'emploi. Les besoins de connaissance et les manières de connaître propres à chaque segment ne sont peut-être pas les mêmes en effet. La connaissance utile dans le cas des mesures générales de la politique de l'emploi (ainsi des exonérations de charges sur les bas salaires), qui peuvent se satisfaire d'engendrer « sur la masse » un comportement déterminé (*a fortiori* en période de crise de l'emploi), est-elle de même nature que celle qui devrait s'attacher aux mesures plus exigeantes au regard des fonctionnements d'entreprise (ainsi du contrat de génération, de la GPEC ou de l'ARTT) ? Quelle est encore la nature de la connaissance à laquelle l'action conventionnelle de l'Etat nous permet d'accèder ? Quel bénéfice en tirer pour la conception des politiques publiques (*cf.* le cas de l'activité partielle ou de la réforme de modèle français de responsabilisation de l'employeur).

---

1. Thom (René), 1993, *Prédire n'est pas expliquer*, Paris, Flammarion, Champs, p. 132.

2. Duclos (Laurent), Kerbourc'h (Jean-Yves), 2006, « *Organisation du marché du travail et flexicurité à la française*», Centre d'Analyse Stratégique, Rapport au Conseil d'orientation pour l'emploi, novembre, p. 78-88 ; Duclos (Laurent), 2007, « L'entrepreneur ne fait pas l'employeur : qu'est-ce-qui définit l'employeurabilité ?"», *METIS – Correspondances Européennes du Travail*, juin. La notion d'employeurabilité a été proposée une première fois, en France, par le consultant Michel Masounave dans une tribune parue dans le quotidien *les Echos* du 18 janvier 2001. La notion d'employeurabilité (*employer-ability*) n'est pas complétement absente de la littérature européenne. Dans la littérature anglo-saxonne, on la retrouve dans le champ de la formation professionnelle et des sciences de l'éducation, mais il y est davantage question d'améliorer l'attractivité de l'entreprise (*employer's marketability*), en offrant un meilleur environnement au salarié, que de développer une compétence problématique pour l'entrepreneur : « *By 'employer-ability' we mean the capacity, or potential, of an employer to attract applicants for employment and to retain them in their employ. Factors contributing to employerability might include the rewards offered (material, intellectual, social and psychological); the skill of planning the use of human resources in the enterprise in a way that is intelligent, appropriate and respectful of those resources; and the skill of presenting employment opportunities in a way that honestly depicts the reality of the work offered » in* Levin (P.), Kent (I.), «The concepts of employability and employer-ability», Part of the Briefing Paper, Colloquium « Rethinking Graduate Employability», 26 June 2002, London. Cette notion a été investie dans diverses régions européennes pour fonder des politiques emploi-formation locales : Scottish Council Foundation (« *the shift from getting a job to providing work forothers* ») ; Generalitat de Catalunya (« *Capacitat d'una empresa per a donar ocupació* »).

1. – Un constat : la politique de l'emploi n'est pas fondée sur une connaissance du comportement réel des entreprises

Créée le 15 janvier 1993 à l'initiative de Martine Aubry, pour développer « *une capacité d'expertise qui fasse l'équilibre – d'aucuns diraient le contrepoids – avec les statistiques et les analyses produites par la Direction de la Prévision de Bercy, aujourd'hui DG-Trésor* » [1], la Dares [2] entame en 1995 un chantier sans postérité, publié en décembre 1996 sous l'intitulé des « *40 ans de politique de l'emploi* » [3]. L'ouvrage comprend un chapitre relatif à l'évaluation, une section intitulée « *efficacité de l'action publique et comportement des acteurs* » au sein de laquelle Bernard Simonin écrit un paragraphe sur « *l'utilisation des mesures par les entreprises* » (p.309-312). Il observe que :

> « *la plupart des mesures de politique publique d'emploi (…) ont pour but de modifier le comportement des entreprises en matière de gestion de leur personnel. (…) Cette volonté d'influencer les conduites des entreprises et l'ancienneté de la politique publique de l'emploi pourraient faire penser que s'est forgée au fil du temps, au sein de l'administration, une doctrine bien établie sur les modes d'intervention à privilégier, qui s'appuie sur une connaissance fine de l'usage réel des mesures par les entreprises utilisatrices et sur une représentation bien instrumentées des comportements d'entreprises dans leur diversité. (…) Force est pourtant de constater que cette accumulation de connaissance n'a pas réellement eu lieu au sein de l'administration et, qu'encore aujourd'hui, la conception de nouvelles mesures*

1. Intervention de Michel Sapin lors du colloque « Les vingt ans de la DARES » le 13 novembre 2013.

2. Décret n°93-57 du 15 janvier 1993 relatif à l'organisation de l'administration centrale. Elle est l'héritière du Service des études et de la statistique (SES). Jusqu'en 2006, la DARES publie, dans la série des Dossiers, un bilan annuel de la politique de l'emploi, préfacé par la Division Synthèses de la Délégation générale à l'emploi, instance représentant alors le politique, concernant les orientations de la politique de l'emploi. Le Département des Synthèses (2005-2013) est, quant à lui, l'héritier de la Division Synthèses (1982-2005) dont l'ancêtre à la Délégation à l'emploi est la Mission Synthèse (1976-1982).

   Aux termes de l'art. 4 de l'Arrêté du 12 octobre 2005 portant organisation de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, « *Le Département des Synthèses est compétent pour le suivi de l'ensemble des questions économiques et sociales en lien avec le marché du travail, les politiques d'emploi et de formation professionnelle. Afin d'animer la réflexion que requiert la définition des politiques du ministère il recense, suit et exploite les travaux d'étude et de recherche et participe aux débats. Il contribue à l'évaluation des politiques. En particulier, il participe à la définition et à l'exploitation des travaux de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) pour le compte de la délégation générale. Il analyse, synthétise et diffuse l'ensemble de ces informations. Il est en charge des questions européennes, suit les questions internationales et les actions bilatérales de coopération et assure l'élaboration du plan national d'actions pour l'emploi en lien avec le SGAE et la DARES* ».

3. En 1990, le Service des études et statistiques du ministère avait, quant à lui, publié des études relatives aux « *Quinze ans de la politique de l'emploi* » (Cornilleau (Gérard), Marioni (Pierre), Roguet (Brigitte), « Quinze ans de politique de l'emploi », *Revue de l'OFCE*, n°31, 1990, p. 91-120 republié dans *Travail et Emploi*, n°44 , février 1990). En six ans, la politique de l'emploi aurait donc vieilli de 25 ans ! Le déplacement du point d'origine est, en réalité, une impertinence que le contenu des « 40 ans » cherche à peine à justifier. Il est vrai, ce faisant, que la question des origines est souvent controversée. *Cf*. l'essai Freyssinet (Jacques), 2006, « L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973) » *in* Chatriot (Alain) *& alii*, *Les politiques du travail (106-2006)*, Rennes, PUR, p.203-214.

   Nous retiendrons, quant à nous, que la création du FNE par la loi n°63-1240 du 18 décembre 1963 et le paquet des ordonnances de 1967, largement influencé par le rapport du Commissaire général au Plan, François-Xavier Ortoli, sur les « *conséquences sociales de l'évolution des structures économiques* » ne saurait être, sauf à risquer l'anachronisme, associés à l'idée d'une politique de l'emploi autonomisée. Ortoli évoque dans son rapport, l'idée de procurer à « *une économie en état d'adaptation continue aux conditions du progrès (…) une infrastructure de l'adaptation* ». Tel est le mobile du paquet d'ordonnances de 1967 : Ordonnance n°67-578 du 13 juillet 1967 relative à la création d'une agence nationale pour l'emploi (ANPE) ; ordonnance n°67-579 du 13 juillet 1967 complétant la loi 631240 du 18 décembre 1963 relative au fonds national de l'emploi (FNE) ; ordonnance n°67-580 du 13 juillet 1967 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi ; ordonnance n°67-581 du 13 juillet 1967 relative à certaines mesures applicables en cas de licenciement).

   L'augmentation du chômage à partir de l'été 1974 n'est pas simplement brutale, elle touche désormais, et massivement, les hommes, les ouvriers, et l'industrie (*cf*., par exemple, Revoil (Jean-Pierre), « L'évolution de l'emploi en 1974 et au début de 1975 », *Economie et statistique*, n°69, Juillet-Août 1975, pp. 59-64) : un changement qui concerne indissociablement la mesure statistique de ce changement s'opère alors dans l'ordre du sens. Ce qui fait sens, c'est l'élément de rupture (homme/ouvrier/industrie) qui affecte la chronologie et fait rétrospectivement événement, à mesure notamment que s'affine l'interprétation. C'est pour cette raison que 1974 devient, pour chacun, l'instance originaire de la politique de l'emploi (rompant avec la précédente chronologie dite des « 30 glorieuses », associée à la convention keynésienne de « plein emploi », dans laquelle « l'emploi » n'a pas de politique à proprement parler).

ne se fait pas en référence à un corpus d'hypothèses explicites et stabilisées sur les comportements des entreprises, corpus qui serait bien connu et largement partagé par les agents chargés de la mise en œuvre de ces mesures. (…) Les seules données homogènes et régulièrement disponibles pour la quasi-totalité des mesures, proviennent du suivi statistique mis en place par le Ministère du Travail et donnant lieu chaque année depuis 1981 à un « bilan de l'emploi », devenu « Bilan de la politique de l'emploi » depuis 1992 ».

En 1995 et 1996, le pôle « Travail-emploi-production » de Marne-La-Vallée, regroupant entre autres laboratoires, le CEE, le GIP MI, l'IRES et le LATTS, avait organisé plusieurs journées d'études consacrées à la politique de l'emploi et à sa représentation de l'entreprise. La contribution de Jérôme Gautié et Florence Lefresne du 28 juin 1996 est la seule à avoir fait l'objet d'une publication [1]. Dans leur contribution ces derniers empruntent largement aux observations de Bernard Simonin [2] ; ils s'étonnent à leur tour du fait que **les logiques d'entreprise sont restées un point aveugle des politiques de l'emploi** :

« *On pourrait (…) s'attendre à ce que la recherche de forme d'intervention publique à privilégier s'appuie sur une bonne connaissance de l'usage réel des mesures et sur une représentation plus ou moins formalisée de l'entreprise.* (En fait), *la focalisation de la politique de l'emploi sur l'offre (les publics bénéficiaires) et non pas la demande (les entreprises) – d'où notamment la centralité du thème de l'employabilité (…) – conduit à reléguer les entreprises au statut de boîte noire dont on postule la parfaite rationalité* (alors que) *les réactions des entreprises à la politique de l'emploi ne sont ni uniformes, ni mécaniques* » [3].

2. – Ajuster la mise en œuvre de la politique de l'emploi aux problématiques d'entreprises : équiper des négociations dans une perspective d'entre-définition

L'article de Jérôme Gautié et Florence Lefresne faisait abondamment référence aux travaux de François Eymard-Duvernay en la matière. Ce dernier, directeur du Centre d'Etudes de l'Emploi de 1984 à 1993, puis Conseiller scientifique auprès du même établissement, a été l'un des premiers en effet à chercher à mettre en rapport les politiques de l'emploi avec des modes de gestion de la main d'œuvre identifiés, et par extension avec des « types » [4], puis des « modèles » d'entreprises [5]. Cette perspective est explicitement tracée en 1989 dans un document de travail du CEE non publié intitulé « *Stratégies d'entreprises et politiques d'emploi : propositions pour la mise en place d'un instrument d'étude des politiques d'emploi* ». Ainsi que l'explique Eymard-Duvernay, « *la démarche proposée consiste à identifier quelques stratégies type d'entreprises et à*

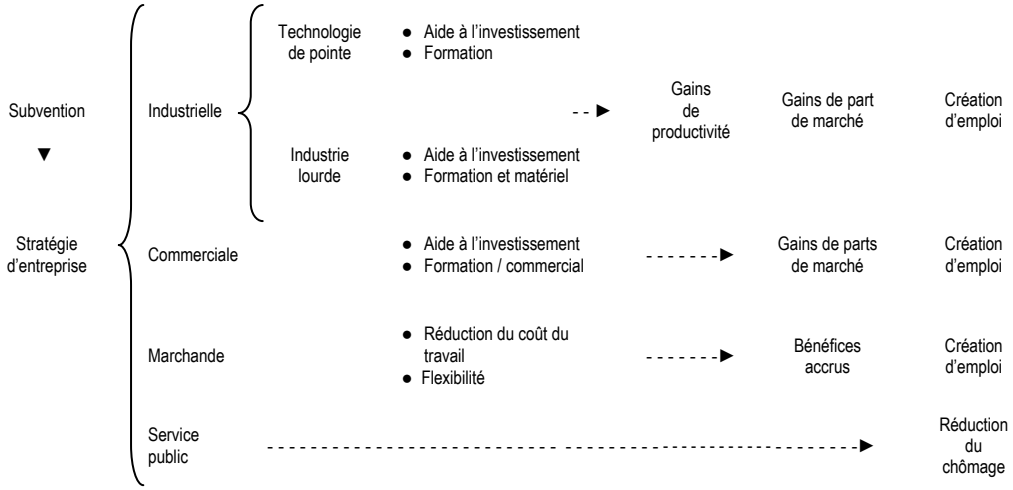
1. Gautié (Jérôme), Lefresne (Florence), 1997, « La politique de l'emploi et sa représentation de l'entreprise », *Revue de l'IRES*, n°23, Hiver, p.87-117.
2. Simonin (Bernard), 1995, « Evaluation de la politique de l'emploi : les hypothèses sur le comportement des entreprises », Note pour la journée du Pôle Marne-La-Vallée du 23 novembre 1995.
3. Gautié (Jérôme), Lefresne (Florence), 1997, p.88 *et passim*.
4. Delattre (Michel), Eymard-Duvernay (François), 1983, « Sept catégories d'entreprises pour analyser le système productif », *Economie et statistique*, n°159, Octobre, p. 71-87.
5. Concernant la cohérence d'assemblage de tels modèles, voir par exemple Eymard-Duvernay (François), 1990, « L'ajustement de la qualification du travail et de la qualification du produit » *in* Reynaud (J.D) & *alii*, éds., *Les systèmes de relations professionnelles*, Editions du CNRS, pp. 209-218 ; Thévenot (Laurent), 1987, *Economie et politique de l'entreprise : esquisse des formules d'investissement industrielle et domestique*, Insee, Unité de recherche, note n°186/930, 18 juin ; Thévenot (Laurent), 1989, « Les entreprises entre plusieurs formes de coordination », Communication au colloque « Les systèmes de relations professionnelles », Paris, GRECO, 2-3 mars.

re-situer les mesures de politique d'emploi par rapport à ces stratégies » [1]. Dans ce texte, l'auteur cherche notamment à mettre en scène les rationalités à l'œuvre dans les décisions d'emploi des entreprises, suivant leur type [2], et la nature des aides qui seraient susceptibles de les déclencher (aide à l'investissement dans la logique industrielle *versus* toute mesure visant à diminuer le coût du travail dans la logique marchande). Il s'intéresse ainsi à l'aide ajustée aux déterminants des décisions d'emploi pour chaque type d'entreprises.

Cet essai débouchera sur deux courtes publications qui s'efforceront de clarifier l'enjeu de cette confrontation [3] :

> Alors que « *les mesures d'abaissement du coût du travail se fondent sur une représentation marchande de la gestion de l'emploi dans les entreprises* », une approche critique permet d'appeler à la « *conception d'une action publique qui prenne mieux en considération les mécanismes diversifiés des décisions d'emploi. La considération du coût du travail comme facteur déterminant du volume d'emploi doit être nuancée au regard de la variété des environnements socio-techniques ou formes de coordination* ». Autrement dit, « *la réduction du coût du travail est surtout adaptée à la coordination marchande. Et il n'est pas étonnant que les petites entreprises soient des utilisateurs importants de ces dispositifs. La reconnaissance d'une pluralité de formes de coordination justifie en revanche une certaine complexité de l'arsenal de mesures, qui ne peut se réduire à une forme universelle* » [4].

Tableau 1.
Aide adaptée aux déterminants des décisions d'emploi pour chaque type d'entreprises



SOURCE : Eymard-Duvernay (François), 1989, « Stratégies d'entreprises et politiques d'emploi », Centre d'Etudes de l'Emploi, document de travail non publié, p.9.

1. Eymard-Duvernay (François), 1989, « Stratégies d'entreprises et politiques d'emploi : propositions pour la mise en place d'un instrument d'étude des politiques d'emploi », Centre d'Etudes de l'Emploi, document de travail non publié.
2. En filigrane, on retrouve également la préoccupation de confronter le modèle de l'économiste à la « modélisation » par l'entreprise de son économie propre. Voir Eymard-Duvernay (François), Thévenot (Laurent), 1985, « L'économiste et son modèle » in *Conventions économiques*, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris, PUF, p. 129-150.
3. Eymard-Duvernay (François), 1990, « Modèles d'entreprises et ajustement des politiques d'emploi », *La lettre d'information du CEE*, juin, n°16 ; Barbier (Jean-Claude), Eymard-Duvernay (François), 1996, « Gestion de l'emploi dans les entreprises et politiques publiques », *4 pages du Centre d'Etudes de l'Emploi*, n°15, mai.
4 . Barbier (Jean-Claude), Eymard-Duvernay (François), 1996, *op. cit*., p.2.

Il faudrait pouvoir recontextualiser ces travaux et les replacer dans les débats qui leur ont conféré une actualité :

- ainsi que l'avait pressenti Sabine Erbès-Seguin dès le début des années 1980 à l'occasion du Colloque dit de Dourdan II :

  « *Une mise en relation des stratégies de l'Etat avec celles des industriels depuis une quinzaine d'années* (montrait) *que la notion d'emploi se* (chargeait) *d'un contenu socio-politique de plus en plus fort, à la fois parce que le chômage* (atteignait) *des proportions critiques sous l'effet des restructurations économiques, mais aussi dans la mesure où la signification même des interventions de l'Etat dans l'économie se* (transformait) *par rapport à la période du welfare state, qui avait prévalu de l'après-guerre à la fin des années 60* » [1].

- un contexte de crise, qui sera marqué notamment par la récession de l'année 1993 avec des formes d'ajustement de l'emploi [2] qui confirmeront notamment l'effet faible des dispositions relatives à la prévention du licenciement pour motif économique et la résistible modernisation du modèle de responsabilisation de l'employeur [3] ;

- un changement dont on commence à mesurer l'ampleur concernant précisément le style des restructurations qui force à rompre avec l'optimisme modernisateur hérité du FNE [4] et les espoirs de « modernisation négociée » portés par le rapport Riboud [5] au bénéfice de projets de micromisation (*downsizing*) sans contrepartie. En témoignent notamment l'évolution du poids des grandes entreprises dans l'emploi sur la période 1985-1997 [6] ou, sur un registre plus anecdotique la bronca déclenchée par la présentation à l'Ecole de Paris de l'étude de Philippe Chevalier et de Daniel Dure « Pourquoi licencie-t-on ? » (au moment où les RH se font « manger » par les directions financières) [7] ;

- l'entrée dans l'ère des politiques générales d'exonération depuis mi-1993 et donc une discussion sur l'effet mesures visant l'allègement du coût du travail au voisinage du

1. Erbès-Seguin (Sabine), 1982, « Les problèmes d'emploi dans la stratégie économique de l'Etat » *in* Durand (Claude), éd., *L'emploi, enjeux économiques et sociaux* – Colloque de Dourdan II, Paris, Maspéro, p. 122.
2. Un mécanisme d'ajustement attaquant les « marchés internes » en leur cœur alors même que l'intérim qui s'était considérablement développé depuis le début des années 1990 a fortement contribué en 2008-2009 à l'ajustement de l'emploi : Bardaji (José), 2011 « Impact de la crise sur l'emploi et les salaires en France », *Trésor-éco*, n° 83, Janvier, *Amar* (Michel) & alii, 2011, « La crise de 2008-2009 et ses suites », Insee, *Emploi et salaires – 2011* ; Julie Argouarc'h (Julie) & *alii*, 2010, « Comment expliquer les évolutions de l'emploi depuis le début de la crise ? », Insee, *Note de conjoncture*, Novembre.
3. Soisson (Jean-Pierre), « La loi du 2 août 1989 relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion », *Droit social*, sept.-oct. 1989, p. 621-630.
4. Le Fonds national pour l'emploi, créé par la loi du 18 décembre 1963, n'eut pas simplement pour objet « l'accompagnement social » des restructurations, il constitua explicitement un soutien direct à la modernisation de l'économie ainsi que le révèle en creux – au moment de la restructuration douloureuse du secteur des Mines – la justification « délicate » de ce fonds : « *Comment admettre que ceux dont l'effort est le premier facteur de l'accroissement de la production soient aussi les premières victimes des transformations industrielles et commerciales qui nécessairement l'accompagnent ?* » (Extrait de l'exposé des motifs de la loi n° 63-1240 du 18 décembre 1963 relative au Fonds national de l'emploi). Ce soutien à la « modernisation » est également une constante dans la construction européenne depuis la CECA. Jusqu'à très récemment, les « mutations économiques» sont vues depuis l'Europe comme nécessaires et largement positives (COM (2004) 274, COM (2005) 120 final).
5. Riboud (Antoine), *Modernisation, mode d'emploi*, Rapport au Premier ministre, Paris, Éditions 10/18, 1987. Cette dernière référence sera d'ailleurs « passée au tamis » de l'approche en termes de logiques d'entreprises : Eymard-Duvernay (François) & alii, 1998, « La modernisation des entreprises », *La lettre d'information du CEE*, n°10, décembre.
6. Moussallam (Karim), 1999, « Le poids des grandes entreprises dans l'emploi », *Insee première*, n°683, novembre. Une publication à rapprocher de Cottet (Vincent), 2010, « Depuis trente ans, les grandes entreprises concentrent de plus en plus d'emplois », Insee-Première, n° 1289, avril.
7. Philippe Chevalier et de Daniel Dure, 1993, « Pourquoi licencie-t-on ? », Séminaire « vie des affaires » de l'Ecole de Paris du management, Séance du 5 novembre 1993.

SMIC suite aux recommandations de plusieurs rapports (rapport Charpin en 1992 et le « scandaleux » rapport Maarek en 1994) [1].

Le cadre d'analyse proposé par François Eymard-Duvernay sera ainsi mobilisé par Bernard Gazier et Rachel Silvera pour compléter une lecture critique des effets portés par la politique d'allègement du coût du travail suivant le modèle de l'entreprise, à partir de l'exploitation secondaire des résultats d'une enquête commanditée par la Délégation à l'emploi, et concernant la perception et la réception de certaines mesures de politique d'emploi sur un échantillon de 1000 entreprises [2]. Au terme de l'analyse, les auteurs concluent eux aussi sur « *la nécessité d'adapter la politique de l'emploi non seulement en fonction des catégories de main d'œuvre mais aussi selon les catégories d'entreprise* ».

Equiper la relation administration-entreprise

L'approche par les « modèles d'entreprise » n'a pas simplement servi à armer cette fonction critique vis-à-vis des politiques ciblant le coût du travail, *a fortiori* les mesures générales (« *l'entreprise n'est pas une forme stabilisée sur laquelle pourrait s'appuyer une politique générale* » [3] / « *la réduction du coût du travail est surtout adpatée à la coordination marchande* » [4]) ; elle a surtout été mobilisée pour soutenir la nécessité d'équiper, sur le terrain, les acteurs de l'emploi dans leurs contacts avec les entreprises, afin notamment d'accroître leur capacité d'expertise et de négociation, entendue comme gage d'efficacité dans la mise en oeuvre de la politique de l'emploi [5]. La mise en œuvre des aides conventionnelles du Fonds national de l'emploi (FNE) pouvait alors être prise en exemple [6]. Autrement dit, « *la mise en place d'instruments permettant de mieux contrôler la façon dont une mesure publique est traduite dans les termes des entreprises* » [7], suppose également de considérer le « *rôle des agents les plus proches des entreprises et* (les) *outils gestionnaires qui permettraient de soutenir leur action* » [8].

Au chapitre des Politiques publiques de l'emploi, le programme du Centre d'Etudes de l'Emploi de 1986 comprenait explicitement un projet porté par Nicolas Dodier, Bernard Gomel et Emmanuelle Marchal intitulé « *l'équipement de la relation administration-entreprise* ». Ainsi que le précisait Eymard-Duvernay :

> « *La mise en œuvre de nombreuses mesures de politique de l'emploi passe par les services extérieurs du ministère chargé de l'emploi. (Ils) sont de plus en plus couramment placés dans la situation d'avoir à négocier avec des entreprises l'application des différents outils mis en place par le ministère (et de démontrer) la justesse écnomique des mesures* » [9].

---

1. Gaye (Magoume), Gubian (Alain), 1996, « Les allègements de cotisations employeurs sur les bas salaires » in *Bilan de la politique de l'emploi 1996*, Dares, p. 187-198.
2. Gazier (Bernard), Silvera (Rachel), 1993, « L'allègement du coût salarial a-t-il un effet sur l'embauche ? », *Travail & Emploi*, n°55, p. 60-70. Voir aussi Gautié (Jérôme) *& alii*, 1994, *Les subventions à l'emploi : analyses et expériences européennes*, Document Travail et Emploi, Paris, DF.
3. Eymard-Duvernay (François), 1990, *op. cit*., p.7.
4. Barbier (Jean-Claude), Eymard-Duvernay (François), 1996, *op. cit*., p.3.
5. Bessy (Christian) & alii, 1995, « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », *in* Fouquet (Annie), éd., 1995, *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris, PUF, p.3-34. Les propositions contenues dans ce texte avaient fait l'objet d'une discussion dans le cadre d'un séminaire dirigé par Olivier Favereau, Emmanuelle et Jean-Daniel Reynaud, en avril 1994, lors d'une séance intitulée « Efficacité des politiques publiques d'emploi : nouveaux développements théoriques ».
6. Kirsh (Edith), 1995, « La mise en œuvre des aides publiques à l'emploi : un processus complexe. L'expérimentation FNE-prévention » *in* Fouquet (Annie), *op. cit*., p.49-77.
7. Eymard-Duvernay (François), 1990, « Modèles d'entreprises et ajustement des politiques d'emploi », *La lettre d'information du CEE*, juin, n°16, p. 7.
8. Barbier (Jean-Claude), Eymard-Duvernay (François), 1996, *op. cit*., p.4
9. Eymard-Duvernay (François), 1989, *op. cit*., p.1-2.

On conçoit bien alors les usages « intensifs » possibles, au niveau de l'administration déconcentrée et dans le cadre d'une application négociée de la règle, du canevas conventionnaliste, rajeunissant d'un coup la perspective tracée par la « *statistique de préfet* » [1]. Mais cette approche – qui présente l'avantage de rompre avec « *les constructions unicistes de l'entreprise* » [2] – ne permet véritablement de restituer un fonctionnement qu'en préservant la complexité des situations étudiées (chaque cas s'interprétant comme combinaison forcément originale de ressources hétérogènes et de logiques d'action « pures »), ce qui implique un « *dispositif d'enregistrement adapté* (au) *cadre d'analyse*, (et donc) *lui-même complexe* » [3], ce qui exclut par contre un questionnement statistique qui ne saurait peu ou prou reconnaître que des « *variables d'Etat* » [4], et qui nous empêcherait de ce fait de recueillir de manière contrôlée des informations relatives à des ressources et des rationalités aussi diverses, de déterminer en somme la représentativité des modèles de fonctionnement.

Si le passage du cas singulier au modèle peut encore préserver l'image d'un fonctionnement, la volonté de rabattre la complexité d'un cas sur une logique ou un ordre de cohérence dominants [5] – marchand ; domestique ; industriel ; civique – dégrade rapidement le « modèle » en « type » au détriment précisément d'une capacité à saisir et à anticiper un fonctionnement. Les typologies ne peuvent en effet mettre en lumière que de simples effets de constellation entre des comportements en matière de gestion de l'emploi et l'appartenance à un type déterminé d'entreprise. Les types ne déterminent jamais un fonctionnement, un comportement ou une trajectoire. C'est que montrera Jacques Freyssinet dans une synthèse non publiée, rédigée en mars 1990, figurant dans un document de travail de l'IRES n°90-02 intitulé « *La gestion de l'emploi par les firmes : typologies et modèles* » [6] et qui reprendra l'ensemble des travaux ayant cherché, sur cette période, à expliquer par « l'entrée entreprise » la différenciation des modes de gestion de la main d'œuvre. Il montre qu'il n'y a pas dans les différents travaux recensés de correspondance évidente entre le type d'entreprise et sa gestion de l'emploi : « *par exemple, les entreprises de « haute technologie »* [une catégorie présente dans la plupart des travaux] *peuvent privilégier une politique d'investissement humain (stabilité de l'emploi, formation continue, gestion prévisionnelle des carrières) ou, au contraire, privilégier les recrutements de jeunes diplômés avec un fort turn-over (et des licenciements de substitution)* » [7] ; etc.

Pourquoi l'Etat n'a-t-il jamais véritablement cherché à équiper la relation administration-entreprise ? Bernard Simonin interprétait la montée en puissance des mesures générales de la politique de l'emploi –calées sur une représentation « marchande » de l'entreprise–, comme étant la conséquence d'une incapacité à suivre l'application de mesures plus complexes :

1. Desrosières (Alain), 1994, « Le territoire et la localité. Deux langages statistiques », *Politix*, vol. 7, n°25, p. 46-58.
2. Thévenot (Laurent), 1987, *Economie et politique de l'entreprise : esquisse des formules d'investissement industrielle et domestique*, Insee, Unité de recherche, note n°186/930, 18 juin, p.
3. *Ibid*. p.67.
4. Thévenot (Laurent), 1986, « Les investissements de forme » *in* Thévenot (Laurent), ed., *Conventions économiques*, Paris, PUF (Cahiers de Centre d'Etude de l'Emploi), pp. 21-71, §.9
5. La théorie risquant toujours d'apposer ses masques sur le monde, François Eymard-Duvernay concédait qu'il fallait rester « *sensible au risque de sélectionner la réalité* ». Une fois que l'objectivité d'une chose ou d'un agencement soumis à l'observation était établie, il considérait alors que « *les logiques* (théoriques étaient) *plus faibles que cette réalité* » et que l'analyse devait donc se concentrer sur les agencements concrets (*in* « Le conventionnalisme en débat », *Cahiers d'anthroponomie*, n°7, 1991).
6. Voir également Freyssinet (Jacques), 1982, *Les politiques d'emploi des grands groupes français*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
7. Freyssinet (Jacques), 1990, « *La gestion de l'emploi par les firmes : typologies et modèles* », document de travail de l'IRES n°90-02, p. 21-22.

> « *La focalisation de plus en plus forte sur l'abaissement du coût du travail ne doit pas nécessairement être interprétée comme un aveuglement de l'Etat, inconscient de la diversité des modèles d'entreprises et ayant pour seule référence le modèle marchand. C'est tout autant la reconnaissance de son incapacité actuelle – politique et technique – à engager des négociations plus complexes avec les entreprises, touchant simultanément différents aspects de leur gestion et se poursuivant dans la durée* » [1].

Pour autant, il faudrait distinguer les « mesures générales » et les mesures « à application négociées ». Faute de pouvoir construire, en effet, une information utile intéressant l'ensemble de la population d'entreprises en vue d'ajuster précisément la cible « entreprise » de la politique de l'emploi, le projet d'équiper « méthodologiquement » les acteurs en contact avec les entreprises garde un intérêt pour la production, précisément, d'une information pertinente et, donc, la conduite des négociations. Au contraire de ce que suggère Bernard Simonin, il n'est pas certain que ce projet soit hors de portée. En revanche, il ne peut être servi par une seule « connaissance générale » des entreprises. Il ne concernerait alors qu'un type particulier de mesures dont la mise en œuvre permet d'intégrer les problèmes spécifiques à une entreprise parce qu'elle autorise des ajustements et des négociations tournés vers la résolution de problèmes identifiés.

Ainsi que le précise à nouveau Bernard Simonin dans sa contribution aux « *40 ans de la politique de l'emploi* » :

> « *Faire de bons choix règlementaires lorsqu'on définit une mesure de politique d'emploi est, certes, d'une grande importance, mais on ne peut pas imputer à ces choix tout le succès ou l'échec d'une politique. La réglementation est incapable, à elle seule, de diriger les actions des utilisateurs potentiels et de les faire coïncider avec les objectifs des politiques publiques. Elle ne peut pas prévoir dans le détail toute la diversité des situations, éviter a priori des conduites opportunistes ou aberrantes. Et la multiplication des procédures de contrôle se révèle bien trop lourde et peu compatible avec le caractère incitatif des dispositifs. Aussi, la construction de relations de coopération entre les pouvoirs publics et les usagers est indispensable pour que ces derniers adoptent les comportement souhaités par l'administration* » [2].

Entre autres relations de coopération, il évoque notamment, à travers les mouvements de décentralisation, de déconcentration et d'externalisation [3] de la politique de l'emploi, le souci d'informer et de coordonner l'action des organismes qui – à côté des opérateurs classiques du SPE – s'emparent des dispositifs et, partant, « *favorisent leurs évolutions par les utilisations originales qu'ils en font* » [4]. A l'heure où la territorialisation de la politique de l'emploi est pensée comme un choix d'efficacité, l'attention portée aux question d'intendance et aux conditions de « mise en œuvre » de la politique prend du relief. Elle ne doit pas simplement satisfaire aux besoins d'une évaluation « en surplomb » mais doit aujourd'hui déboucher sur une nouvelle façon de problématiser l'action publique [5]. Il ne s'agit plus simplement de former des « relais » pour cette action mais de leur permetttre de développer et de valoriser dans l'action un savoir autonome pour qu'ils puissent à la fois exercer leurs compétences nouvelles et assumer leurs responsabilités [6], à travers notamment l'instrument des « dialogues de gestion » [1].

---

1. Simonin (Bernard), 1995 cité par Gautié (Jérôme), Lefresne (Florence), 1997, *op. cit*, p. 101.
2. Simonin (Bernard), 1996, « efficacité de l'action publique et comportement des acteurs » in Dares, *40 ans de politique de l'emploi*, Paris, DF, p.280
3. Balmary (Dominique), Prés., 2004, *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Rapport de l'instance d'évaluation, Commissariat général du Plan, Paris, DF.
4. Simonin (Bernard), 1996, *op. cit*., p.314-315.
5. Mériaux (Olivier), 2011, « La réforme de l'administration territoriale de l'État dans le champ du travail, de l'emploi et de l'économie », *Pouvoirs locaux*, n°91, p.69-75 ; Mériaux (Olivier), 2011, « Emploi » in Pasquier (Romain) & *alii*, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 218-224.
6. On est encore aujourd'hui loin du compte. En témoigne, par exemple, l'évaluation des effets portés par l'instruction DGEFP n°2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental. *Cf.* Doan

La conception et la mise en œuvre de la politique de l'emploi ressortiraient, pour ces mesures, à l'application d'une sorte de « principe de précaution » rompant le lien traditionnel entre l'expertise et l'action au profit d'un apprentissage continu reliant l'action à la connaissance [2], et permettant notamment à l'administration d'économiser son attention. La relation des services de l'Etat en région à l'entreprise n'est encore que trop rarement informée par le produit des études pourtant financées par l'administration, centrale comme déconcentrée. Cette dernière peine alors à problématiser, pour l'exploiter, l'information accumulée au contact des entreprises ; mais elle peine également à incorporer les résultats des études à l'administration de la relation aux acteurs économiques du territoire [3].

Résumons. Alors qu'elle ne portait qu'une critique « générale » de mesures elles-mêmes générales, l'approche par les modèles d'entreprise, en tant qu'elle nous permet d'accéder à des fonctionnements d'entreprise pourrait donc aujourd'hui, dans un registre très opérationnel, répondre aux besoins de connaissance associés à la territorialisation de la politique de l'emploi. Elle permettrait d'accèder aux besoins réels auxquels les produits de cette politique s'efforcent de satisfaire et de mieux orienter la mobilisation des outils et des fonds correspondants, voire de concevoir les appuis permettant une meilleure consommation des aides « conventionnelles », notamment ceux qui concernent l'exercice de la fonction d'employeur [4].

(Quynh Chi), 2013, « Une alternative dans les stratégies de mobilisation du territoire », Document de travail, Synthèses-DGEFP.

1. En quoi ce vecteur de pouvoir associé à la démarche de performance de l'Etat dans le cadre de la LOLF pourrait-il constituer un meilleur véhicule de savoir au plan déconcentré ? A noter que le « dialogue de gestion » ne met pas, au plan déconcentré, l'administration au contact de l'entreprise – hors le champ des structures d'insertion par l'activité économique – mais au contact des partenaires soutenus par la politique de l'emploi qui peuvent être en contact avec les entreprises. Définition du dialogue de gestion : « *le dialogue de gestion est le processus d'échanges existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs aux volumes de moyens mis à disposition des entités subordonnées et aux objectifs qui leur sont assignés. Ce dialogue de gestion renouvelé est un des symboles forts de la réforme de l'État, il s'instaure essentiellement entre les responsables de programme et les responsables opérationnels et entre ces derniers et l'ensemble des services placés sous leur responsabilité. L'objectif de ce dialogue de gestion est de faciliter la participation et le goût de l'initiative de chaque agent et ce, à tous les niveaux de responsabilité et à tous les niveaux d'implication* ».

   http://www.finances.gouv.fr/lolf/2_2.htm

2. Latour (Bruno), 2006, « Prenons garde au principe de précaution », *Chronique d'un amateur de science*, Paris, Presses des Mines, p. 107-109

3. L'exploitation par Robert Salais des conventions FNE en termes de « mondes de production » a-t-elle été connue des services déconcentrés (*Cf.* Salais (Robert), 1992, « Modernisation des entreprises et Fonds National de l'Emploi : une analyse en termes de mondes de production », *Travail & Emploi*, n°51, Janvier, p.49-69). Plus récemment, les perspectives tracées lors de l'évaluation de la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation ont fait l'objet d'une meilleure appropriation par l'administration (Grimault (Solveig), 2011, « L'obligation de revitalisation des bassins d'emploi de la loi du 18 janvier 2005 », Amnyos, CES, LATTS, IRES, Rapport d'étude pour la DATAR et la DGEFP, juillet). Sur le type de savoir concerné, voir notamment Desrosières (Alain), 1994, *op. cit*.

4. Cf., par exemple, la labellisation et/ou le subventionnement d'activités de conseil pensés comme un moyen d'appuyer la transformation de l'entreprise et de moderniser sa gestion, le plus souvent dans un cadre négocié, au bénéfice du développement de l'emploi. Ainsi que l'avait montré le rapport de l'instance d'évaluation de la politique de recours à des opérateurs externes présidée par Dominique Balmary en 2004, de nombreuses formules d'aide au conseil se sont succédées depuis les « audits économiques et sociaux » mis en place en 1983 au bénéfice des entreprises en difficultés. L'aide à l'élaboration d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences défini par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 (art. L. 5121-3 c. Trav.) est l'héritière de cette série de dispositifs et notamment de l'aide LIGE (« Ligne d'Innovation pour la Gestion de l'Emploi » déterminée par la circulaire DE n°93-5 du 9 février 1993). Dans son rapport de 2008 sur les actions incitatives de l'Etat auprès des PME pour le développement de la GRH, l'IGAS avait insisté sur le surcroît d'efficacité à porter au crédit de la partie « conseil » proprement dite, au regard des opérations (collective) de « sensibilisation » financée sur cette même ligne. On notera à l'occasion que les Régions disposent de leur propre dispositif d'aide : aide régionale au conseil en stratégie et ressources humaines en entreprise (ARCHE) en Champagne-Ardennes ; aide à la gestion des compétences en entreprise en Lorraine ; aide communautaire au ressources humaines en Aquitaine ; aide au conseil Bretagne ressources humaines (ACB RH) ; etc. Contrairement peut-être aux attentes, l'aide au conseil GPEC semble plutôt soutenir des logiques de développement dans la PME (dans la grande entreprise, les problématiques GPEC sont souvent apparues hélas dans des contextes de réduction d'effectifs). Les organisations patronales jouent un rôle moteur dans la connaissance du dispositif. La plupart des entreprises bénéficiaires déclarent qu'elles n'auraient pas eu recours au conseil sans l'aide de l'Etat. Le recours intervient à un moment de la vie de l'entreprise où la question RH est identifiée comme levier de développement. Les présupposés « GPEC » sont perçus, en revanche, comme abstraits au regard des

3. – Intéresser l'entreprise aux dispositifs de la politique de l'emploi : améliorer les spécifications des dispositifs dans une perspective de diffusion

Les entreprises n'ont, historiquement, pas été comptées au nombre des « publics bénéficiaires » de la politique de l'emploi. Il est même possible qu'il n'ait longtemps pas été jugé normal qu'elles en retirent pour elles mêmes un bénéfice. De ce fait, le rapport à l'entreprise a principalement été un rapport d'instrumentalisation : on attendait qu'elles deviennent des intermédiaires disciplinés, neutres et transparents, de la politique de l'emploi, des utilisateurs obligés, certes, mais de dispositifs censés porter en eux-mêmes l'effet attendu de leur mise en œuvre. S'intéresser aux conditions d'usage des dispositifs de la politique de l'emploi, dans ces conditions, n'était-ce pas ouvrir une boîte qui aurait dû par définition rester noire ? Et d'ailleurs pourquoi l'ouvrir ?

Jérôme Gautié et Florence Lefresne relèvent notamment que le lexique du ministère à l'endroit des usages – et au moment des évaluations – alimente souvent un discours de « moralisation » où dominent la mention de dérives, d'abus, d'effets d'aubaine et des garde-fou nécessaires à produire les effets dont les dispositifs publics devaient rester l'attributaire, on pourrait dire, exclusif. Curieusement, les pratiques de recentrage des dispositifs passent généralement moins par un contrôle des usages que par une redéfinition de la cible « public » [1]. Il se peut alors que les dérives « constatées » soient elles-mêmes l'effet d'un manque à problématiser les interactions d'un dispositif avec son environnement [2], à travers lesquelles ce n'est plus tant le dispositif mais la situation qui est pensée comme productrice d'effets. A partir du moment où les entreprises ne sont pas conçues comme public de la politique de l'emploi – au sens de Dewey [3] – la question de savoir « qui » utilise domine, quand elle se pose, la question du « comment » et du « pourquoi » [4].

---

problémes pratiques rencontrés par les entreprises. D'après une récente étude Afpa relative à l'aide au conseil GPEC (avril 2012), changement d'échelle, rationalisation RH et recrutement figurent parmi les préoccupations principales de l'entreprise utilisatrice. On sait sinon que plus de la moitié des PME française n'exprime habituellement aucun besoin en matière de conseil. Pour autant, la thématique « ressources humaines » arrive en tête des raisons pour lesquelles les PME déclarent pouvoir avoir un jour recours au conseil. Alors même que le processus de recrutement figure, de leur propre aveu, parmi les moins maîtrisés par les PME, celles qui ont déjà eu recours au conseil n'y ont eu recours paradoxalement que très rarement pour régler un problème RH, à commencer par un problème de recrutement (Etude CCIF-DGCIS, octobre 2011). On voit que, de ce point de vue, l'intervention de l'Etat a un impact fort sur la consommation de conseil. Ce constat vaut bien sûr pour les « dispositifs locaux d'accompagnement » (DLA) créés en 2002 et conçus pour soutenir l'emploi au sein des petites structures du secteur non-marchand et professionnaliser les acteurs qui les font vivre. Les problématiques RH concerne 1/5ème des thématiques DLA et le recrutement l'une des cinq attentes prioritaires des associations en matière d'accompagnement. Le DLA joue un rôle reconnu en matière d'appui au développement de la fonction d'employeur. Quels que soient par ailleurs les défauts du dispositif (*cf.* rapport d'évaluation IGAS 2011), le DLA constitue sur ce chapitre un modèle dont l'extension aux PME du secteur marchand pourrait être envisagé. Les évaluations relatives à ces dispositifs d'aide au conseil, comme celles concernant – sur le versant « offre de travail » – les expérimentations du type CTP, améliorent notre connaissance de l'ingénierie susceptible d'encourager mais aussi de sécuriser les recrutements. Dans cette perspective, ce serait moins moins l'employabilité de l'individu *stricto sensu* (logique de l'offre) que la logique d'appariement qui deviendrait l'objet d'un conseil et d'une intermédiation structurée. Ainsi que le révèlent certaines pratiques développées sur les sites du CTP prenant en considération le comportement des entreprises du territoire considéré, l'accompagnement visé pourrait alors devenir coextensif à l'ensemble des actes permettant l'établissement et l'entretien de la relation d'emploi.

1. Ce constat figure déjà dans Gautié (Jérôme), Lefresne (Florence), 1997, *op. cit*., p.96-97.

2. « *Appelons « situation » toutes les moments au cours desquels l'interaction entre un vivant et un [environnement] s'effectue sous la forme d'une action réciproque. En revanche, réservons le mot «contexte» aux moments menant à la conformation passive du premier aux conditions du second. Au plan organique, la distinction entre milieu et environnement fait écho à tout ceci : un milieu « entoure » (…) mais n'est pas défini de sorte à inclure les modifications que les organismes lui font subir. En revanche, un environnement est constitué par l'ensemble des conditions qui interviennent dans le développement des capacités de l'individu au titre de moyen ou de ressources. Un environnement relève donc d'une situation* » *in* Zask (Joëlle), 2008, « Situation ou contexte ? » Une lecture de Dewey, *Revue internationale de philosophie*, 2008/3 n° 245, p. 313-328.

3. Dewey (John), 2003, *Le public et ses problèmes*, Pau, Farrago / Leo Scheer.

4. Pointant un paradoxe, la Dares observait que « *l'importance des avantages financiers offerts aux employeurs dans le cadre de cette politique (s'était) beaucoup accrue alors que leur avis sur les dispositifs qui leur sont proposés reste globalement très négatif* » (Dares, 1996, *40 ans de politique de l'emploi*, op. cit., p.310).

La focalisation du débat public sur les chiffres du chômage n'est pas pour rien dans cette orientation, et finalement ce relatif désinvestissement. Elle a survalorisé les réponses de nature conjoncturelle et précipité, à cette fin, l'enrôlement de mesures sans cesse ré-inventées – à commencer par le dispositif des contrats aidés – pour faire face à l'envolée des chiffres du chômage [1].

Dans cette perspective, l'évaluation des politiques est en correspondance avec les pratiques de gestion de programmes cloisonnés dont le pilotage est orienté vers la réalisation d'objectifs quantitatifs nationaux d'entrée dans chaque mesure [2] : il faut obtenir un effet rapide et massif sur la comptabilité du chômage [3] ; il faut donc améliorer la diffusion des dispositifs. Mais comment faire lorsque ces derniers n'intéressent pas les entreprises ? L'attribution récurrente du non recours au défaut d'information est symptomatique à cet égard. En témoignent les bilans annuels que la Dares dressait des dispositions instaurées mi-1992 relatives aux incitations financières en faveur du travail à temps partiel, jugées par tous spécialement avantageuses :

> « *Environ 40% des salariés ouvrant potentiellement droit à la mesure d'abattement des charges patronales en faveur du temps partiel en font effectivement bénéficier leur employeur. Afin de mieux comprendre les raisons de recours ou de non recours à ce dispositif, une étude monographique a été réalisée auprès de 60 employeurs utilisateurs ou non utilisateurs* » [4].

La Dares semblait découvrir alors – non seulement l'importance du non recours qui lui était au demeurant connue –, mais aussi le fait que le dispositif règlementaire rencontrait un cadre « *organisationnel préexistant* ». Les effets microéconomiques des politiques les plus documentés par les évaluations en constituaient déjà l'indice (*cf.* annexe), mais c'est toujours la modélisation des fonctionnements organisationnels sous-jacents qui nous manque.

Au plus fort des crises, on pressent que l'exécutif sera surtout intéressé par l'effet brut d'une mesure (le compteur d'entrées ; les nouveaux emplois imputables sous la ligne budgétaire dédiée). L'évaluation des politiques publiques cherchera plutôt, quant à elle, à dégager les effets nets (macroéconomiques sur l'emploi) par retranchement notamment des effets dits d'aubaine (ou d'inertie). La discussion des effets d'aubaine peuple d'ailleurs l'espace public et alimente régulièrement la « noise » politique alors même qu'ils représentent une forme « providentielle » d'adéquation de la mesure au milieu [5], au moment où l'attention des pouvoirs publics est focalisée sur les effets bruts et la réponse

1. Baguelin (Olivier), 2010, « Le CAE : un outil conjoncturel ? », *Notes du département des Synthèses-DGEFP*, n°2, février ; Baguelin (Olivier), 2012, « Politique conjoncturelle de l'emploi et structure des marchés du travail locaux : le déploiement territorial du CAE en 2009 », *Economie & statistique*, n°454, p.70-107. Estrade (Marc-Antoine), éd., *Au-delà des contrats aidés : repenser le lien entre aide à l'insertion professionnelle et développement économique*, Actes du Séminaire DGEFP « Insertion & Développement » du 1er juillet 2011 ; IGAS-IGF, 2012, *Évaluation du pilotage des contrats aidés et de leur performance en termes d'insertion*, Rapport conjoint IGAS/IGF, janvier.

2. Robineau (Yves), éd., 2002, *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, CNE-CGP, Paris, La documentation Française.

3. « *La pratique dominante a consisté à mener des évaluations particulières pour chaque mesure de politique publique d'emploi. Ces évaluations ont souvent été limitées à un moment donné de l'existence de la mesure (quelques mois après son lancement par exemple), sans que l'on ait assisté à la mise en place d'une procédure d'évaluation continue qui permette de savoir comment évoluent au cours du temps, les effets de cette mesure sur les publics concernés, l'usage qu'en font les entreprises ou sa mise en œuvre par les service de l'administration* » (Dares, 1996, *40 ans de politique de l'emploi*, Paris, DF, p.280). Une évaluation discontinue qui exclut les approches en termes de système ou l'étude des trajectoires, notamment les trajectoires d'emploi des entreprises.

4. Gaye (Magoume), 2000, « L'utilisation de la mesure d'abattement des charges patronales en faveur du travail à temps partiel », *Premières Synthèses DARES*, août, n°33.3.

5. A comparer avec le procédé lui aussi coûteux en termes administratifs des aides et soutiens qui sont le produit de négociations directes avec l'entreprise bénéficiaire. Ce procédé pose, quant à lui, des problèmes de transparence, qui déterminent une exigence de traçabilité, comme des problèmes d'inertie en cas de « jeu répété » (une inertie typique des pratiques de soutien à des secteurs déterminés, ainsi de l'aide apportée par exemple aux structures d'insertion par l'activité économique en dépit des contreparties exigées dans le cadre des « dialogues de gestion »). D'où l'intérêt d'équiper la relation administration-entreprise et les « gestionnaires de cas » pour parer aux asymétries d'information et permettre l'appréciation *in situ* des effets d'aubaine et de déplacement (*cf.* supra).

purement conjoncturelle à une crise de l'emploi. L'évaluateur pourra, à son tour, dédramatiser l'importance de ces effets s'il y retrouve finalement son compte concernant le profils des bénéficiaires, en vertu d'un effet de substitution ou de déplacement, nonobstant la dégradation de la situation des autres publics intéressant potentiellement la politique de l'emploi dans la file d'attente. Sans compter le fait que les effets d'aubaine posent, en filigrane, la question du contrefactuel (mesure des emplois « non additionnels »), plus difficile sans doute à outiller du côté des entreprises que du côté des publics (où le contrefactuel est utilisé, dans le cadre des études longitudinales sur données microéconomiques, pour mesurer des effets nets portant sur les trajectoires des individus [1]). Autrement dit, par la Dares dans les « 40 ans » à propos des résultats des évaluations relatives à « l'impact des politiques publiques sur le comportement des entreprises » :

> « *Beaucoup des embauches réalisées par les entreprises dans le cadre des mesures d'incitation existantes auraient de toute façon eu lieu en l'absence de ces mesures. Leur effet net sur le volume global de l'emploi et du chômage apparaît donc faible. Ce dernier constat ne signifie pas pour autant que les mesures manquent leurs objectifs. Il y a bien par ailleurs des effets de substitution : l'entreprise accueille souvent une personne éligible à la mesure, qu'elle n'aurait pas choisie spontanément. La politique de l'emploi permet donc en partie de compenser les désavantages des publics prioritaires vis-à-vis des autres catégories d'actifs susceptibles d'être embauchés (salariés d'une autre entreprise, chômeurs de courte durée)* » [2].

C'est dans ce contexte qu'a été déployé l'effort de connaissance de la Dares. On se limitera ici et simplement à l'évocation de cinq des sources [3] qui lui ont servi de support et dont l'exploitation a été la plus féconde :

- la constitution et l'exploitation du *fichier annuel des bénéficiaires des mesures de politique d'emploi par établissements utilisateurs* (FAMEU) à partir de 1994 (*cf.* encadré ci-dessous) jusqu'à sa reprise en 2006 dans le *Bilan de la politique de l'emploi en 2004*. La tentative de rapprochement entre les fichiers FAMEU et la source DIANE qui comprend les informations comptables (bilan et compte de résultat) issues des greffes des tribunaux de commerce mérite une mention particulière en ce qu'elle a permis de rapprocher les données d'utilisation de certaines mesures de la politique de l'emploi d'informations relatives à la santé économique des entreprises considérées [4]. On eut pu penser que l'administration ait explicitement cherché à s'assurer que les entreprises les mieux équipées en capacité de calcul, souvent les plus « productives », n'étaient pas les premières à profiter des mesures pour l'emploi. Cette question n'est pas clairement traitée, même s'il est observé au début des années 2000 que les entreprises utilisatrices de l'exonération pour l'embauche à temps partiel sont plus rentables et en meilleure situation financière que les utilisatrices des autres dispositifs d'aide à l'emploi [5] ;

1. *Cf.* Charpail (Christine), Zilberman (Serge), 2005, « Les panels de la DARES : histoire et méthodes – Regards rétrospectifs », *Évaluer les contrats aidés : l'apport des panels*, Colloque DARES du 8 février 2005 – Paris, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.
2. Dares, 1996, *op. cit.*, p. 311.
3. Nous n'évoquerons pas, par exemple, le dispositif relatif à l'Activité et aux conditions d'emploi de la main d'oeuvre (Acemo) qui comprend notamment une enquête sur les très petites entreprises (TPE). Voir dernièrement, Dubois (Hervé), Jauneau (Yves), Neros (Bernard), 2012, « L'emploi dans les très petites entreprises en décembre 2011 », *Dares Analyses*, Décembre, n° 096. Nous n'évoquerons pas non plus l'exploitation de la Déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH).
4. Belleville (Anne), Saint-Martin (Anne), 2002, « Emplois aidés et performances des entreprises », *Premières informations/Premières Synthèses*, Dares, n°02.1, janvier.
5. *Ibidem*, p. 10.

Le fichier annuel des mesures de politique d'emploi par établissement utilisateur (FAMEU)

FAMEU a été constitué pour la première fois en 1994. Ce fichier, qui permet une approche de l'ensemble des embauches sous contrat aidé du point de vue des employeurs qui y ont recours, résulte de deux opérations successives :

- d'une part, la réorganisation des fichiers individuels d'entrées en mesure emploi en un fichier unique d'établissements ayant conclu au moins un contrat aidé de quelque type que ce soit, grâce à l'identifiant SIRET des établissements ;
- d'autre part, le rapprochement du fichier « établissements » précédemment constitué avec le répertoire SIRENE géré par l'INSEE, afin de compléter les informations disponibles : lieu d'implantation géographique, date de création ...

Les dispositifs concernés sont ceux du secteur marchand donnant lieu à l'élaboration d'un contrat de travail :

- contrats d'insertion des jeunes en alternance : apprentissage et contrats de qualification et d'adaptation ;
- autres contrats ciblés sur des publics particuliers : CIE (anciennement CRE), APEJ (jusqu'en 96) ;
- exonération de cotisations sociales : à l'embauche d'un premier salarié (ou d'un deuxième ou troisième dans certaines zones, et, depuis 1997, jusqu'au cinquantième salarié dans les ZRR et ZRU) et pour embauche ou passage à temps partiel.

- les enquêtes par sondage menées auprès des établissements utilisateurs de contrats aidés des secteurs marchands et non-marchands à partir de 1998 [1], avec une enquête en 2000 [2], 2001 [3] et 2007 [4] ;
- la source des monographies d'entreprise, avec des résultats publiés qui ne sont généralement pas mis en rapport avec l'exploitation des sources statistiques à l'exception notable de l'enquête REPONSE (*cf. infra*) ;
- les exploitations secondaires de l'enquête REPONSE et les « post-enquêtes (monographiques) à l'enquête REPONSE », *a fortiori* à l'issue de la troisième vague de cette enquête relative aux « relations professionnelles et négociations d'entreprise » en 2004-2005, qui a fait suite aux éditions de 1992-1993, 1998-1999, en raison notamment de l'introduction dans le questionnaire « entreprises » de nouvelles rubriques enrichissant la description de la fonction RH et de l'organisation de l'entreprise [5]. C'est notamment l'exploitation des réponses apportées à ces questions qui avait permis de montrer que la gestion de l'emploi pouvait déborder le cadre de l'entreprise et ainsi de faire droit à l'existence de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui l'entreprise-réseau [6].

1. Picard (Claude), 1998, « Les entreprises et les aides à l'emploi en quatre mesures », *Premières Synthèses*, Dares, n°46.1.
2. Belleville (Anne), 2001, « L'utilisation des aides à l'emploi par les entreprises : permanence ou logique conjoncturelle », *Premières Synthèses*, Dares, n°25.1.
3. Enquête limitée au secteur non-marchand, menée par le Conseil national de l'évaluation sur les pratiques des employeurs de contrat emploi-solidarité (CES), Contrat emploi consolidé (CEC) et Emplois jeunes. Simonin (Bernard), 2003, « L'usage des emplois aidés par les employeurs du secteur non marchand : logique sociales, logique de gestion », *Premières Synthèses*, Dares, n°06.2.
4. Le Rhun (Béatrice), 2011, « Le parcours des salariés en contrat aidé chez leur employeur », *Dares Analyses*, janvier, n°004.
5. Amossé (Thomas), Coutrot (Thomas), 2008, « Genèse et réalité d'une enquête » in Amossé (Thomas) & *alii*, *Les relations sociales en entreprise. Un portrait à partir des enquêtes « relations professionnelles et négociations d'entreprise*, Paris, La découverte, p. 51 et suivantes.
6. Perraudin (Corinne), Petit (Héloise), Thévenot (Nadine), Rébérioux (Antoine), Valentin (Julie), 2008, « Une gestion de l'emploi qui dépasse le cadre de l'entreprise » *in* Amossé (Thomas) & alii, *op. cit*, p.277-297. Pour des développements, voir également Petit (Heloïse) et Thévenot (Nadine), éds, 2006, *Les nouvelles frontières du travail subordonné*, Paris, La Découverte.

- les exploitations de l'enquête Offre d'emploi et recrutement (Ofer) [1], initiée par la Dares, l'ANPE, le CEE et le Cereq, puis élaborée avec La Poste, l'APEC, la Direction générale des entreprises et l'Unédic. Réalisée au cours du premier semestre 2005 auprès des établissements du secteur privé employant au moins un salarié, elle avait pour objectif de fournir des informations sur le déroulement des procédures des millions de recrutements qui ont lieu chaque année.

L'exploitation de ces différentes enquêtes a donné lieu à des constats réguliers concernant les utilisateurs : sensibilité des établissements de petite taille, notamment les plus fragiles, aux mesures d'abaissement du coût du travail sans contreparties, avec un effet emploi évident ; poids des procédures ou des contreparties exigées dans la sélection des « publics entreprises » à due proportion de l'équipement de la fonction RH, y compris sur les aspects de recrutement ; validation assez attendue des différents effets repérés par la littérature ; *etc*.

L'allongement de la durée des transitions entre états professionnels (emploi ; chômage ; formation ; inactivité), comme l'allongement des parcours d'insertion avaient amené à ouvrir une première boîte noire des « parcours » et à informer la matière du « halo » [2]. La prise en compte des trajectoires dans les études longitudinales a ainsi précédé de quelques années l'énoncé d'une nouvelle priorité des politiques de l'emploi autour de la « sécurisation des parcours professionnels » et son inscription dans le droit positif [3]. Après avoir cherché à évaluer l'effet d'un passage en mesure par les bénéficiaires, cette préoccupation a permis d'ouvrir une nouvelle boîte noire pour renseigner en détail l'action des structures d'accompagnement. Il en est résulté précisément des recommandations sur l'exercice de cette fonction d'accompagnement et sur les configurations d'usage des contrats aidés qui ont certainement eu une influence sur le calibrage, par exemple, des Emplois d'avenir. Ces recommandations ont notamment permis de mettre en évidence la valeur d'utilisations dites « structurelles » des contrats aidés par référence et différence au regard du schéma de mobilisation habituel pour ce type de mesure [4]. Il ne resterait plus donc qu'à ouvrir la boîte noire de l'entreprise ! Mais pour quel bénéfice sur ce segment de la politique de l'emploi ? Ne conviendrait-il pas de se focaliser – non plus sur la connaissance des « modèles » – mais sur un « savoir accompagner » au seuil de la relation d'emploi et donc sur une connaissance limitée à la

1. Voir notamment, Bessy (Christian), De Larquier (Guillemette), 2009, « Spécialisation et efficacité des intermédiaires du placement », *CEE - Document de travail*, n° 113, janvier 2009. Bessy (Christian), Marchal (Emmanuelle), 2007, « L'usage des canaux de recrutement par les entreprises», *CEE – Document de travail*, n° 89, 2007.

2. Cézard (Michel), 1986, « Le chômage et son halo », *Economie & Statistique*, n°193-194, Novembre-Décembre 1986, pp. 77-82.

3. Concernant l'adoption de cette nouvelle orientation normative, voir Duclos (Laurent), 2009, « La flexicurité et la question des sécurités adéquates », *La Revue de l'IRES*, n°63, p. 35-62.

   Accord National Interprofessionnel (ANI) du 13 octobre 2005 relatif a l'emploi des seniors en vue de promouvoir leur maintien et leur retour à l'emploi ; ANI du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail et loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail ; ANI du 14 novembre 2008 sur la GPEC ; ANI du 7 janvier 2009 sur la formation professionnelle où figure 51 fois l'expression « sécurisation des parcours professionnels ». (NB : renvoi général aux partenaires sociaux depuis la loi n°2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social - Article L.1 du code du Travail) ; ANI du 11 janvier 2013 « Pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés » et, notamment, Section 1 « De nouveaux droits individuels pour la sécurisation des parcours » de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

   - Une nouvelle institution dans le champ de la formation professionnelle : le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP) créé par l'ANI du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation, et par la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle ;

   - Un nouveau dispositif dédié au reclassement des licenciés pour motif économique dans le champ des mutations économiques : le Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP) créé par l'ANI du 31 mai 2011, et l'article 41 de la loi n°2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels.

4. *Cf*. note n°2, page 12 du présent document.

séquence du recrutement pour en tirer toutes les conséquences adéquates en termes d'intermédiation et de médiation ? [1]

Résumons. Sans aller jusqu'à ouvrir l'ensemble des « boîtes noires », on peut penser qu'une évaluation soucieuse, pour le coup, de manifester l'effet des interactions entre un dispositif de la politique de l'emploi et son environnement « entreprise » nous amènerait à mieux cibler – même grossièrement – la population d'entreprises proposant le « bon environnement » pour le dispositif en question (au bénéfice, par exemple, d'une remise en cause de l'opposition parfois stérile entre secteur marchand et non-marchand dans la détermination de la cible « entreprise »).

Ainsi que l'observait par ailleurs le bilan des 40 ans, un dernier résultat mérite d'être rappelé :

> « *Si les mesures ponctuelles d'incitation à l'embauche par diminution du coût du travail atteignent souvent les objectifs quantitatifs (…) qui leur sont assignés, on constate (…) l'échec quantitatif de nombreuses mesures incitatives visant à modifier plus globalement les comportements des entreprises en matière de gestion interne de leur personnel afin de favoriser l'emploi et de prévenir les licenciements* » [2].

C'est, en droit de l'emploi, toute l'efficacité du « modèle de responsabilisation de l'employeur »– adopté au moment de l'invention du « plan social » par l'avenant du 21 novembre 1974 à l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la « sécurité de l'emploi » – qui est remise en cause. Or, c'est autour de ce modèle que prolifèrent encore aujourd'hui les controverses concernant la valeur de l'indicateur de « législation protectrice de l'emploi » retenu par l'OCDE, lesquelles ont notamment conduit au recentrage des analyses sur le seul fonctionnement du marché du travail.

4. – Conformer la gestion des ressources humaines aux visées du droit de l'emploi : trouver les bons points d'imputation dans une perspective de responsabilisation

Du fait de la focalisation des politiques mais aussi des investissements de nature académique sur le seul fonctionnement du marché du travail, l'approche pragmatique du lien « politiques d'emploi / logiques d'entreprise »[3] connaîtra effectivement une éclipse. L'entreprise a ainsi peu ou prou recouvré son statut de « boîte noire » et d'agent calculateur [4] : elle est réputée de nouveau sensible aux incitations qu'on lui adresse, quoi qu'il en soit par ailleurs de sa capacité à jouer avec la règle de droit.

---

1. Duclos (Laurent), éd., 2013, « Appui au recrutement & Médiations pour l'emploi », Recueil des travaux préparatoires au séminaire DGEFP du 24 octobre 2013, octobre.
2. Dares, 1996, *op. cit*., p. 311.
3. Tout comme d'ailleurs la considération de l'entreprise comme « instituteur » du marché du travail – à côté, par exemple, de l'Education nationale –, ou la conception de l'économie comme population d'entreprise. Sur les (vieux) programmes du MIT ou de l'université de Californie en la matière, voir Greene (Richard), 1982, « Job Growth in Private Industry », *Monthly Labor Review*, September, p. 3-9.
4. Nous considérerons, quant à nous, que l'entreprise est une « agence économique » intéressée au rendement qu'elle tire de sa propre existence ; qu'elle est dotée d'une organisation qui est à la fois le *sujet* et *l'objet* du calcul. Comme sujet, elle acquiert, en vertu de son agencement propre, une certaine capacité de calcul. Dire que l'entreprise est une « agence économique » signifie bien qu'elle est une « agence de calcul », et non pas un simple « agent calculateur » : le calcul en question renvoie à une « pratique collective » qui met en jeu moins les « capacités cognitives » d'un agent que les structures et les routines d'une « organisation ».

Or, l'usage de cette capacité n'est pas pour rien dans le souci de re-problématiser le rapport qu'entretiennent les politiques de l'emploi, à travers le droit de l'emploi, avec les logiques d'entreprise. Les transformations ayant marqué le mode d'exercice du pouvoir économique remettent, en effet, au goût du jour l'étude des « modèles » et des comportements d'entreprise [1]. Entre autres phénomènes, l'effacement des frontières de l'entreprise, la confusion croissante entre groupes de sociétés et réseaux d'entreprise – et avec eux les problèmes de diffusion du pouvoir [2] –, comme l'effet des rapports de sous-traitance [3], sont assez bien documentés. Dans la production de savoirs en la matière, le développement des sciences de gestion a permis d'approfondir notre connaissance des *business models.* Mais cette littérature continue parfois à véhiculer une représentation surannée et anthropomorphique de l'acteur-entreprise ; elle ne nous dit pas toujours grand-chose sur le destin des politiques d'emploi et leur réception par la firme [4].

S'emparant d'une notion développée par l'économie institutionnaliste au début des années 1970, l'administration, quant à elle, avait pris l'habitude d'identifier la grande entreprise à un « marché interne » du travail pour lui adresser divers dispositifs et lui « vendre » de la « bonne pratique » (ARTT, GPEC, Contrat de génération, Seniors, Jeunes, etc.), mais sans véritablement chercher à actualiser ce référent. Cette identification est d'autant plus malencontreuse que le marché interne peine à traduire désormais l'économie « réelle » de fonctionnement des entreprises [5]. Les administrations du travail et de l'emploi, qui avaient notamment pris en charge les cessations anticipées d'activité ne sont, paradoxalement, pas étrangères à la liquidation desdits marchés. Pour autant cette référence qui désigne un modèle et une économie particulière de l'entreprise est restée, pour se confondre avec le simple statut de « gros employeur ». La taille de l'entreprise continue d'ailleurs de focaliser l'attention des observateurs, qu'on la prenne – souvent indûment – comme variable explicative des comportements, ou comme résultat à expliquer (antienne des « seuils sociaux » ; problèmes de financement de l'économie ; etc.) [6]. On peut penser *a priori* qu'un renouvellement de l'entrée par les « modèles »

1. Les défaillances du modèle de responsabilisation de l'employeur et ses sources pourraient inspirer, par exemple, une réforme des procédures collectives concernant la responsabilité des groupes envers leurs filiales (*cf.* Note FNE-DGEFP des 20 sept. 2007 et 18 janv. 2008).

2. Voir récemment, Albouy (Michel), éd., 2009, *Concilier finance et management*, dossier spécial de la revue française de gestion, n°198-199, nov.-déc.

3. Voir par exemple : Perraudin (Corinne), Thèvenot (Nadine), Valentin (Julie), 2006, « Sous-traiter ou embaucher ? Une analyse empirique des comportements de substitution des entreprises de l'industrie en France entre 1984 et 2003 », *Document de travail du CEE*, n° 78, Décembre ; Perraudin (Corinne), Petit (Héloïse), Thèvenot (Nadine), Tinel (Bruno), Valentin (Julie), 2009, « Dépendance interentreprises et inégalités d'emploi : hypothèses théoriques et tests empiriques », *Document de travail du CEE*, n°117, mars ; Thèvenot (Nadine), Valentin (Julie), 2003, « Sous-traitance et précarité de l'emploi : une analyse empirique », Communication au Forum de la Régulation, Recherche & Régulation, Paris, ENS, 9 et 10 octobre.

4. En ce qui concerne la réception du droit du travail, voir notamment Morin (Marie-Laure), 2005, « Le droit du travail face aux nouvelles formes d'organisation des entreprises », *Revue internationale du Travail,* Vol. 144, n°1, p.5-30 ; Teubner (Gunther), 1993, « Nouvelles formes d'organisation et droit », *Revue française de gestion*, n°96, novembre, p. 50-68.

5. Les pratiques d'administration du personnel basées sur une hiérarchie négociée des positions professionnelles et l'établissement de routines pour l'allocation des ressources n'ont évidemment pas été rénovées « pour elles-mêmes ». L'immobilisation en main d'œuvre à laquelle correspond l'hypothèse du marché interne n'est, en effet, que le volet RH d'une stratégie globale d'investissement visant à minimiser les coûts unitaires de production pour monopoliser un segment stable de « débouchés » qui concerne plutôt des produits de genre. Sans cette possibilité d'alliance production / consommation de masse, le modèle d'entreprise sous-jacent a certainement perdu de sa pertinence.

6. Pour une discussion « modèle » *versus* « taille » de l'entreprise, voir anciennement Delattre (Michel) & *al*., 1983, *op. cit*. Concernant les idées reçues sur l'effet des seuils sociaux, voir Cahuc (Pierre) & alii, 2005, « Seuils de taille et emploi », *Droit social*, n°12, déc., pp.1139-1141. Voir également, l'attention portée aux « entreprises de taille intermédiaire » (ETI), catégorie d'entreprises introduite par l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et le décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique. *Cf.* Retailleau (Bruno), 2010, « *Les entreprises de taille intermédiaire au coeur d'une nouvelle dynamique de croissance* », Rapport au Premier ministre février ; Insee, « Les entreprises de taille intermédiaire (ETI) » in *L'industrie en France.* Edition 2009, p.69-84. En démographie des entreprises, les « gazelles » à la David Birch – PME à croissance rapide –

serait plus utile pour comprendre, par exemple, l'aversion des groupes de société pour l'état de « gros employeur » [1], ou dans le même registre, l'attrait des têtes de réseau pour le *fabless* (selon le mot de Serge Tchuruk s'agissant du modèle du groupe Alcatel). Quelle que soit la taille de l'entreprise, on pourrait alors comprendre pourquoi les figures de l'employeur et de l'entrepreneur se dissocient aujourd'hui [2]. Or cette dissociation et les stratégies de micromisation ou de mise en réseau qui l'accompagnent peut se traduire paradoxalement pour un pouvoir accru de mobilisation de la main d'œuvre mais sans la responsabilité sociale afférente.

Comprendre ces métamorphoses de la firme, difficilement traçables au demeurant (mais c'est parfois un produit de la stratégie qu'elle met en œuvre), serait utile à saisir l'effet du droit, des dispositions et des dispositifs de la politique publique (emploi, fiscalité, protection sociale, etc.). Cette compréhension peut nous permettre, à son tour, d'améliorer nos prises sur le réel, concernant spécifiquement le souci d'accroître la qualité et le volume de l'emploi. Or, c'est précisément notre objet que de rapprocher pour ce faire fonctionnement d'entreprise et droit de l'emploi. La politique de l'emploi est, à ce titre, toujours dépendante, ainsi que l'exprimaient Jacky Fayolle et Robert Salais dans une communication ancienne, de « *l'intériorisation de certaines exigences sociales dans les relations privées* » [3].

On voit à l'occasion que la notion de « modèle d'entreprise » n'est plus forcément adéquate. D'abord parce que les notions de modèle, de type, et de modélisation soutiennent souvent des (re)constructions qui sont extérieures à la logique de l'objet, avec le risque de réifier les contours de l'entreprise pour la confondre avec la société commerciale [4]. Ainsi que le notera Jacques Freyssinet dès sa synthèse des années 1990 :

> « *désigner l'entreprise comme lieu de la décision est une abstraction commode. Il est moins simple d'identifier l'entité qui correspond à cette définition. (…) Seul le cas de l'entreprise indépendante mono-établissement est simple à traiter, les autres cas de figure posent problème :*
> - *les décisions stratégiques en matière de gestion de l'emploi sont de plus en plus fréquemment prises au niveau du groupe (…) ;*
> - *les techniques de gestion décentralisées (centre de profit, par exemple) déterminent un découpage qui ne coïncide pas nécessairement avec celui de l'entreprise ;*
> - *les réseaux de sous-traitance ou de partenariat dessinent des logiques de gestion de la main-d'œuvre qui échappent à une typologie statistique d'entreprises ;*
> - *le niveau de l'établissement, ou du site, est seul pertinent pour repérer l'influence des marchés locaux du travail* » [5].

Appliquée à l'entreprise, la notion de modèles d'entreprises nous permet donc de fixer une image, de donner une idée du type d'organisation produit par « l'action entreprise »,

---

fascinent évidemment le décideur public. *Cf*. Girard (Bernard), 2002, « Les PME sont-elles responsables du faible contenu en emploi de la croissance ? », *Gérer & Comprendre*, n°70, p.15-23. Pour une problématisation, voir Passet (Olivier), 2005, *Promouvoir un environnement financier favorable au développement de l'entreprise*, Rapport Astypalea, Commissariat général du Plan, Septembre 2005.

1. Par exemple, Moussallam (Karim), 1999, « Le poids des grandes entreprises dans l'emploi », *Insee première*, n°683, novembre ; Duhautois (Richard), Lagarde (Philippe), 2004, « Entreprises de groupe ou entreprises indépendantes : quel impact sur les réallocations d'emplois ? », *Economie et Statistique*, n° 380, p. 63-81.
2. Duclos (Laurent), Kerbourc'h (Jean-Yves), 2006, *op. cit*.
3. Fayolle (Jacky), Salais (Robert), 1985, « L'approche contractuelle de l'entreprise : contrôle ou responsabilité en matière de prix et d'emploi », Communication au colloque « Structures du marché du travail et politiques d'emploi », ANPE-Délégation à l'Emploi-CGP, 3-4 octobre.
4. Qu'est-ce d'ailleurs qu'une entreprise, un groupe, un établissement ou une société pour la statistique publique ? Voir, par exemple, Cottet (Vincent), 2010, « Depuis trente ans, les grandes entreprises concentrent de plus en plus d'emplois », *Insee Première*, n°1289, avril, p.4 ; Insee, « Groupes d'entreprises », *TEF* / 15.3 – Edition 2010.
5. Freyssinet (Jacques), 1990, *op. cit.*, p. 7.

mais pas toujours de suivre dans sa dynamique propre « l'action d'entreprendre » [1], ni d'analyser l'effet des dispositifs gestionnaires [2] (en bref, il n'est pas certain que l'objet dont le modèle nous donne l'image existe véritablement). Or c'est aujourd'hui moins la connaissance de modèles que l'approche compréhensive de fonctionnements qui importe, *a fortiori* dans le rapport de ces fonctionnements à la norme [3].

L'idée s'est imposée que le droit du travail pouvait assurer auprès des entreprises la promotion de modèles de gestion responsables. En donnant au modèle le caractère de la règle, le législateur a cherché à informer directement la pratique des acteurs économiques. La Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences représente un cas de « bonne pratique » à imiter. À partir de cet exemple, nous avions montré que la façon dont les acteurs jouent avec la règle de droit déçoit les perspectives d'appropriation du modèle tracées par le législateur. Entre les usages qui s'attachent à un objet et son régime juridique, les rapports sont fragiles et la déconnection toujours possible. La question est alors de savoir comment soutenir les capacités d'imputation du droit pour rénover les rapports d'obligation qu'il était censé instaurer [4]. La connaissance utile, en l'occurrence, passe aujourd'hui par la connaissance du droit. Elle est le fait des juges qui sont, par ailleurs, les seuls à pouvoir et savoir « réchauffer » les décisions de gestion au bénéfice de la responsabilisation de l'employeur, au grand dam des représentants des employeurs qui réclament, à l'inverse, de voir ces décisions juridiquement sécurisées. Il faudrait sur cette base, non pas développer une nouvelle « économie du droit » mais plutôt une science de gestion du droit.

5. – Conclusion

Articuler les savoirs sur l'entreprise à la mobilisation des instruments de la politique de l'emploi

Au moment où la politique de l'emploi s'autonomise [5], la grande affaire de l'Etat, avant même l'apparition des premières mesures ciblées, c'est le contrôle de la population active ou la politique démographique de l'emploi, y compris donc les mesures de retrait [6]. L'intervention de l'Etat se justifie par la prise en charge des « *conséquences sociales de l'évolution des structures économiques* » ; son action « modernisatrice » reste marquée

1. En droit « *l'entreprise désigne d'abord l'action de celui qui use de la liberté d'entreprendre (i.e. l'action entreprise), et c'est seulement dans un sens second et dérivé qu'elle désigne l'organisation juridique de cette action (i.e. l'entreprise instituée)* ». Supiot (Alain), 2002, « Vers un ordre social international ? observations liminaires sur les « nouvelles régulations » du travail, de l'emploi et de la protection sociale » *in* Auer (P.), Daniel (Ch.), éds., 2002, *L'avenir du travail, de l'emploi et de la protection sociale*, Symposium France/OIT 2001.
2. Brosnan (Peter), 2005, « La comptabilité de gestion : une technologie invisible », *Travail et Emploi*, n° 103, juillet-septembre, p.7-20.
3 Pour une approche théorique, voir par exemple, Favereau (Olivier), 2006, « Critères d'efficacité économique du droit du travail : un essai de classification raisonnée » *in* Lyon-Caen (A.), éd., *L'évaluation du droit du travail : problèmes et méthodes,* Tome II, Institut International Pour les Études Comparatives – DARES.
4. Duclos (Laurent), 2008, « Le droit de la bonne pratique : enquête sur une norme de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences », *Cahiers Philosophiques*, Dossier : Nouvelles pratiques juridiques, n°116, , décembre, p. 41-68.
5. La politique de l'emploi repose sur un ensemble de dispositions et de dispositifs visant, d'une part, à améliorer la « situation de l'emploi » (a), d'autre part à atténuer les conséquences des « crises de l'emploi » (b). La politique de l'emploi, initialement pensée en relation avec la politique économique (a) et la politique sociale (b), s'est progressivement autonomisée. Elle procède d'une stratégie volontariste des pouvoirs publics définie en réaction à la montée du chômage de masse et qui a mis à l'épreuve les structures du marché du travail héritées. Des actions spécifiques ont déterminé d'abord ponctuellement puis par sédimentation l'objet de la politique de l'emploi. Ces actions spécifiques cohabitent avec des mesures générales plus spécialement fondées sur une représentation du chômage et de ses causes.
6. Colin (Jean-François) & alii, 1982, « Politiques d'emploi : la rupture de 1977 – Eléments pour une analyse critique des politiques spécifiques d'emploi (1974-1980) », *Travail & Emploi*, n°10, p. 9-22.

par l'esprit des ordonnances de 1967 : il s'agit de renforcer les institutions du marché du travail mais pour procurer, selon les termes du rapport Ortoli, à « *une économie en état d'adaptation continue aux conditions du progrès (…) une infrastructure de l'adaptation* ».

Pour le reste, et jusqu'en 1974 au moins, « *les modes d'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale restent centrés sur les rapports Etat-citoyen et les interventions en matière de politique industrielle sont d'inspiration dirigiste* » [1]. Dans le champ social, le relais de l'action publique auprès des entreprises reste, à titre principal, la branche professionnelle. Si dans le préambule de l'ANI du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi, il est dit que « *les entreprises (doivent) jouer leur rôle dans cette politique de sécurité de l'emploi* » (§.4), il était surtout prévu qu'un « *problème grave de reclassement qui n'aurait pu être résolu* » (§.3) dans ce cadre soit traité ailleurs. En 1969, cet ailleurs est la « profession organisée » dans le cadre de la branche et des commissions paritaires de l'emploi. Il faut attendre les années 1980 pour découvrir l'entreprise, la diversité de ses modèles et l'intérêt qu'elle peut représenter, à son tour, comme relais de l'action publique. En octobre 1985 – il y a donc presque trente ans –, la Délégation à l'emploi avait organisé en lien avec l'ANPE et le Plan, un colloque intitulé « *Structures du marché du travail et politiques d'emploi* ». Parmi les travaux présentés, une série de communications commençait précisément à faire émerger cette diversité, à commencer par ceux de François Eymard-Duvernay [2], mais sans la mettre encore en rapport avec les politiques d'emploi.

La découverte de l'entreprise comme relais de l'action publique

Les débats qui se nouent, dans l'orbite du Plan, autour de la réduction du temps de travail, ne sont sans doute pas pour rien dans l'idée de constituer l'entreprise en relais de l'action publique au bénéfice de l'emploi [3]. Etalés sur une dizaine d'années, ils vont permettre de rapprocher deux thèses irréconciliables, l'une sur l'emploi, l'autre sur la flexibilité :

> « *La première thèse portée par les experts partisans de la RTT est que la réduction de la durée du travail doit être forte et générale pour se traduire par des créations d'emploi. La deuxième thèse veut que l'aménagement du temps, nécessairement lié à la réduction, soit négocié au plus près des réalités de terrain pour l'adapter à l'hétérogénéité des situations productives. La distance qui sépare ces deux discours ne peut être couverte que s'il existe des mécanismes d'articulation de la négociation collective aux différents niveaux. Or dans notre pays, cette articulation est très faible* » [4].

Du point de vue de l'entreprise, il est acquis alors que la réduction de la durée du travail ne peut plus être que la contrepartie à un surcroît de flexibilité. Jacques Freyssinet remarque alors qu'au plan décentralisé, la fragmentation des thèmes de négociation, horizontale et verticale, qui fait que les salaires, la formation professionnelle, le temps de

1. Raimbault (Michel), Saussois (Jean-Michel), 1982, « L'organisation des rapports Etat-industrie en matière d'emploi » *in* Durand (Claude), éd., *op. cit.*, p.61. Lorsqu'on s'intéresse aux logiques d'entreprises, dans le champ des sciences sociales, on s'intéresse surtout à la grande entreprise industrielle, et relativement peu à ses modes de gestion de la main d'œuvre (Cf., par exemple, Karpik (Lucien), 1972, « Les politiques et les logiques d'action de la grandes entreprise industrielle », *Sociologie du Travail*, n°1, p. 82-105. La formation comme les déformations d'un idéal-type de « rapport salarial » (fordiste) focalise sinon les débats : l'entreprise elle-même semble prise dans ce rapport sans être perçue comme sujet d'action désencastré.
2. Eymard-Duvernay (François), 1985, « Modes de gestion de la main-d'œuvre et flexibilité du marché du travail », Communication au Colloque « Structures du marché du travail et politiques d'emploi », ANPE-DE-CGP, 3-4 octobre, Paris. Voir encore, Fayolle (Jacky), Salais (Robert), 1985, *op. cit.*
3. Après une période de focalisation sur les effets macro-économiques. *Cf.* Charpin (Jean-Michel), Mairesse (Jacques), « Réduction de la durée du travail et chômage : éléments de reflexion en forme de modèle », *Revue Économique*, n° 1, janvier 1978, repris dans Mairesse (Jacques), *Emploi et chômage*, Paris, PFNSP, 1982, p. 165-182.
4. Intervention de Jacques Freyssinet devant la commission « La réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation », séance du mardi 14 mars 2000.

travail sont négociés, à la fois, séparément et à des niveaux et à des rythmes différents, interdit de déboucher sur des compromis acceptables. Or, pour être efficace la réduction du temps de travail doit désormais être négociée par les intéressés, au plus près des situations, mais elle doit également être articulée avec le produit d'autres négociations. Mais l'introduction d'une « *négociation multidimensionnelle de moyen terme* », selon son expression, ciblée sur l'organisation de l'entreprise rencontre de multiples résistances : « *le patronat* (…) *craint qu'elle ne conduise à une mise en discussion de la stratégie économique des entreprises, dont il considère qu'elle relève de sa seule responsabilité, les* (…) *syndicats* (…) *redoutent qu'une telle négociation, dominée par les impératifs de compétitivité ne les enferme dans une logique de concession* » [1]. Le rapport Join-Lambert, fruit du travail réalisé au Commissariat général du Plan entre juin et septembre 1984 par un groupe de 25 experts appartenant à différents ministères, réaffirme quant à lui que « *le traitement pertinent du processus de RTT se situe (…) au niveau le plus décentralisé (…). Les modalités pratiques de mise en œuvre (…) doivent (…) être conçues sur le terrain même où elle s'appliqueront. (…). L'ajustement entre les contraintes de l'entreprise et les aspirations des salariés semble (…) passer par une concertation sociale élargie au niveau de l'entreprise* » [2]. Dans cet appel à la décentralisation des négociations, la négociation de branche est pour partie déclassée au profit de la négociation d'entreprise. L'échec des grandes négociations « multidimentionnelles » de 1984 sur « l'adaptation des conditions de l'emploi », dites négociations sur « la flexibilité de l'emploi » repoussera aux lois de Robien puis Aubry la réalisation de ce programme [3].

La promotion de l'équation « RTT / flexibilité contre emploi » ne consacrera donc pas simplement l'émergence du droit de la « bonne pratique », elle consacrera également l'entreprise comme un acteur incontournable de la politique de l'emploi. C'est à cette période que s'ouvre la parenthèse que nous évoquions au début de cette communication. Et c'est un fait que cette parenthèse s'est refermée progressivement dans les années 2000 au profit d'analyses recentrées sur la perspective d'assurer un meilleur « fonctionnement du marché du travail ».

Un recentrage des politiques, comme des travaux académiques, sur le « fonctionnement du marché du travail »

Bien que le risque chômage soit aujourd'hui encore conçu comme un risque systémique, l'hypothèse de « chômage structurel » a, à cette période, assez largement détrôné les approches keynésiennes. La prévention du risque n'appelle plus, de ce fait, les mêmes régulations macro-économiques centrées sur la demande globale, à supposer que l'Etat en eût encore les moyens. Le chômage structurel est, pour les analystes, plutôt la conséquence du comportement des agents et des imperfections du marché. Le passage d'une lecture keynésienne, macro-économique, à une hypothèse de chômage structurel modifie notre regard sur l'origine du risque. L'adoption de cette nouvelle grille de lecture – précipitée par débats autour de la « législation de protection de l'emploi » ou les

1. Freyssinet (Jacques), 1997, *Les liens entre les politiques du temps de travail et l'emploi : l'expérience française*, Communication au colloque « Travail, activité, emploi : une comparaison France-Allemagne », Paris, 9-10 octobre, p. 10.

2. Accessoirement, le rapport Join-Lambert inventera l'appui-conseil. Join-Lambert (Marie-Thèrèse), *Aménagement et réduction du temps de travail* , Paris, CGP-DF, 1985 p. 21-22.

3. Sur l'ensemble de cette séquence historique, voir Duclos (Laurent), « Eléments pour une histoire de la RTT » *in* Rouilleault (Henri), prés., 2001, *RTT, les enseignements de l'observation*, Paris, CGP-La Documentation française, Chapitre II, pages 49 à 77.

discussions menées dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) [1] qui constitue la première expérimentation « en vraie grandeur » de la « *méthode ouverte de coordination* » (MOC) – conduit alors à modifier l'imputation de la responsabilité : « *ce n'est plus tant le système ou l'état du marché des biens et services qui sont en cause mais les comportements et les institutions, et en particulier tout ce qui peut déterminer l'offre de travail. Les comportements de recherche d'emploi et ceux des institutions de protection de l'emploi deviennent facteurs essentiels de chômage* » [2]. Dans ce contexte, le paradigme de la *flexicurité* vise à déterminer, selon les termes de l'OCDE, une « *approche équilibrée* » des réformes structurelles du marché du travail, susceptible d'éclairer le partage des responsabilités dans le respect des droits fondamentaux des différents acteurs.

Le principal mérite de ces débats – construits notamment sur l'opposition « protection de l'emploi » / « protection de l'employabilité » est de nous avoir forcés à prendre au sérieux, en France, non pas tant la question de la « flexicurité », que l'impératif de sécurisation des parcours et donc la question des transitions. Ils nous amènent aujourd'hui à ré-ouvrir une nouvelle boîte noire, celles des institutions du marché du travail, à réinterroger les formes d'intermédiation et à examiner notamment le contenu d'une fonction qui peuple la plupart de nos dispositifs, à savoir la fonction d'accompagnement. Ce détour nous met, dans un premier temps, en position de défaire un certain nombre de lieux communs relatifs à l'intermédiation, au « fonctionnement du marché du travail » et aux services nécessités par l'accès et le retour à l'emploi [3] : faut-il former les chômeurs ? La politique de l'emploi doit-elle se donner pour idéal de résoudre les tensions sur le marché du travail en aggravant son « adéquationnisme » foncier ? Comment résoudre la question des emplois vacants [4] ? Comment aider l'individu à franchir le seuil de la relation d'emploi ? Quels sont les moyens « d'occasionner l'embauche » ? On ne peut répondre à ces questions sans s'intéresser derechef à des fonctionnements d'entreprise, non pas globaux, à tout le moins centrés sur cette séquence du recrutement.

Articuler la connaissance de l'entreprise aux formes de l'action publique

A la sortie, la réaffirmation par le juge notamment d'une obligation à la charge de l'employeur de veiller au maintien de la capacité à occuper un emploi [5], nous oblige à revoir l'ensemble du modèle de responsabilisation de l'employeur : mais il faudrait pouvoir améliorer les prises que ne réussit pas à aménager aujourd'hui notre droit des « bonnes pratiques ».

Entre ces deux chantiers, la reconnaissance d'une pluralité de formes et de logiques d'entreprise doit être associée à la reconnaissance d'une pluralité de formes et de véhicules de l'action publique au bénéfice d'une économie globale du savoir et de la constitution de savoirs d'action véritablement opérationnels. Les trois entrées choisies

1. Salais (Robert), 2004, « La politique des indicateurs : du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi » *in* Zimmermann (B.), éd., *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action*, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.
2. Dayan (Jean-Louis), 2002, « Peut-on parler de prévention du risque chômage ? », Communication au Séminaire « Domaines et techniques de la prévention », MiRE-DREES, juin
3. Duclos (Laurent), éd., 2013, « Appui au recrutement & Médiations pour l'emploi », Recueil des travaux préparatoires au séminaire DGEFP du 24 octobre 2013, octobre.
4. DGEFP, « Les échecs au recrutement » *in* Dossier documentaire de la table ronde n°1 : « Mobiliser pour l'emploi et la formation professionnelle », Grande conférence sociale pour l'emploi 20 et 21 juin 2013.
5. « *L'employeur* […] *veille au maintien de leur capacité* [des salariés] *à occuper un emploi* » (Code du travail, art. L. 6321-1). Voir spécialement Cass. Soc., 23 octobre 2007, n° 06-40.950, Syndicat professionnel l'Union des opticiens (UDO) c/ Soulies et a. ; Dr. Soc. 2008 : 126, Obs. J. Savatier.

pour dresser un panorama de la situation sur le lien pragmatique entre les politiques de l'emploi et la prise en compte comme la prise en charge des problématiques d'entreprises sont plus que jamais nécessaires. Il s'agit toujours de :

- Conformer la gestion des ressources humaines aux visées du droit de l'emploi et donc de trouver les bons points d'imputation dans une perspective de responsabilisation de l'employeur (mais qui est l'employeur ? et qu'est-ce que l'entreprise ?)
- Intéresser l'entreprise aux dispositifs de la politique de l'emploi, et donc améliorer les spécifications des dispositifs dans une perspective de diffusion (l'information suffit-elle à assurer la diffusion ? que suppose une problèmatique assumée d'intéressement au plan de la conception des dispositifs de la politique de l'emploi ? doit-on, pour autant, tout savoir des logiques d'entreprise pour suivre cette orientation ?)
- Ajuster la mise en œuvre de la politique de l'emploi aux problématiques d'entreprises, et donc équiper des négociations dans une perspective d'entre-définition.

Parce qu'ils s'hybrident, les mesures, dispositions, dispositifs de la politique de l'emploi supposent sans doute de mixer ces stratégies de conformation et de responsabilisation, d'intéressement et de diffusion, enfin, d'ajustement et de négociations. La réforme de l'activité partielle (ou du chômage partiel) par la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi est un bon exemple de cette hybridation. Parce que l'activité partielle est un bon moyen de sécuriser l'emploi et de préserver la compétence des actifs, il est nécessaire de diffuser ce dispositif sous consommé dans la crise, en comparaison notamment des pratiques allemandes en la matière [1]. Mais il faut alors « enforcer », comme dit joliment la langue anglaise, des fonctionnements d'entreprise comme pouvoir vérifier au bénéfice de négociations locales avec les employeurs, que les usages sont conformes aux attendus de la politique de l'emploi. Les dispositions présentes procèdent à une simplification d'ampleur : elles fusionnent les différents dispositifs d'allocation en un dispositif unique d'allocation d'activité partielle dont l'accès est facilité et dont les conditions de mise en œuvre sont adaptables en fonction de la situation des entreprises contraintes de réduire temporairement leur activité ; elles renforcent l'attractivité de cet outil, véritable alternative au licenciement, en augmentant l'indemnisation des heures chômées pour les employeurs ainsi que le niveau d'indemnisation garanti aux salariés subissant une réduction de leur temps de travail en deçà de la durée légale ou conventionnelle (elles visent également et théoriquement, en autorisant à mettre en œuvre tous les types de formation professionnelle pendant ces périodes de sous-activité, à les mettre à profit pour améliorer les compétences des salariés afin de renforcer la compétitivité de l'entreprise et de sécuriser les emplois). Dans la pratique, le dispositif est « à étages » : la première demande d'autorisation peut être relativement automatisée et/ou accordée tacitement ; ce n'est que dans un second temps, et lors des renouvellements, que les usages peuvent déclencher une « enquête ». Cette façon de « payer pour voir », et de lier l'action au savoir par degré, est conforme au double impératif d'urgence et de prudence qui doit informer l'action publique. Mais il faut alors équiper méthodologiquement l'enquête en question.

Cette première version : mercredi 11 décembre 2013

1. Charpail (Christine), 2012, « France - Allemagne : l'incomparable chômage partiel », *La revue de l'IRES*, n°74, p. 209-221.

ANNEXE

Répertoire des effets des subventions à l'emploi

SOURCE : Gautié (Jérôme) & alii, 1994, *Les subventions à l'emploi*, Document Travail et Emploi, La documentation Française, Chapitre 6, p. 201-252, repis dans Bapt (Gérard), 1999, *Le rôle des flux financiers entre les collectivités publiques et les entreprises en matière d'emploi*, Annexe du rapport d'information n° 329 de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, avril.

EFFETS MICROECONOMIQUES

Effets de statique comparative

1. *Effet de substitution au capital :* l'entreprise recrute davantage de travailleurs dont le prix a baissé relativement au capital.
2. *Effet d'échelle :* l'entreprise recrute davantage de travailleurs parce qu'il lui est avantageux de produire à plus grande échelle.
3. ***Effet d'aubaine :*** l'entreprise touche la subvention pour des embauches qu'elle aurait de toute façon réalisées.
4. *Effet de seuil à rejoindre :* dans le cas de seuils minima d'effectifs permettant d'obtenir la subvention, les entreprises embauchent des salariés non subventionnés afin de bénéficier, pour d'autres salariés, de la subvention.
5. ***Effet déplacement catégoriel :*** l'entreprise substitue une catégorie de salariés à une autre afin de bénéficier de la subvention.
6. *Effet de substitution horaire :* l'entreprise limite les horaires des salariés non subventionnés afin de bénéficier de postes de travail subventionnés. Ou encore l'entreprise substitue des régimes d'emploi subventionnés à ceux qui ne le sont pas. (exemple : des temps plein face à des temps partiels).
7. *Effet de cannibalisme :* les entreprises subventionnées jouissant d'un avantage compétitif supplantent leurs concurrentes ou étendent leurs parts de marché à leur dépens : il y a donc substitution du travail subventionné au travail non subventionné à travers cette distorsion de la concurrence.

   Les effets 5, 6 et 7 sont des effets de substitution travail/travail qui viennent compléter, limiter, voire contrer l'effet 1 et 2.
8. *Effet travailleur additionnel ou effet d'appel :* l'existence de subventions incite certaines personnes à passer de l'inactivité à l'activité.

Effets de interactifs statiques

9. *Effet domino :* une entreprise demande la subvention que sa concurrente a obtenue, soit pour compenser une perte de compétitivité, soit à titre de défense préventive, soit à titre d'imitation.
10. *Effet de réallocation :* un accord conclu par une entreprise lui permet de bénéficier de la subvention des travailleurs qui sont déjà embauchés, en modifiant leur affectation apparente. Par exemple, une entreprise déplace une activité dans une autre entreprise avec laquelle elle s'est entendue afin que les salariés apparaissent comme nouvellement embauchés.
11. *Effet de desserrement disciplinaire :* si les entreprises cherchent à accroître l'effort de leurs salariés par hausse du salarie relatif et créent du chômage, la subvention rend l'intensification de l'effort plus coûteuse par rapport à son extension, elle accroît l'emploi et fait baisser l'intensité du travail.
12. *Effet d'écrémage :* les entreprises trient parmi les salariés susceptibles d'être embauchés dans le cadre de la subvention et ne recrutent que les catégories qu'elles auraient spontanément embauchées.
13. *Effet de stigmatisation :* l'existence d'une subvention en faveur d'une catégorie donnée de salariés les désigne comme travailleurs de faible qualité, et constitue un obstacle à leur embauche, soit dans des cas où la subvention est susceptible d'être obtenue, soit en général
14. *Effet d'affaiblissement des insiders :* si le chômage résulte d'une rente ou d'un pouvoir de négociation bénéficiant aux salariés déjà embauchés, la subvention limite cette rente ou ce pouvoir et déplace la combinaison salaire/emploi en faveur de l'emploi.

Effet de dynamique simple

15. *Effet de développement ou effet de filière :* les entreprises subventionnées dont le développement a été stimulé relancent le développement des autres entreprises par les débouchés qu'elles élargissent.
16. *Effet d'embauché anticipée :* les entreprises effectuent immédiatement une embauche qu'elles envisageaient d'effectuer plus tard afin de saisir l'opportunité de la subvention. Cet effet est une spécification temporelle de reflet d'aubaine.
17. *Effet d'accoutumance / de clientélisme :* les entreprises « consomment" les subventions parce qu'elles sont insérées dans les réseaux administratifs, ont abaissé le coût de gestion des subventions et ont pris des habitudes.
18. *Effet de clientèle :* les entreprises ont sélectionné certaines catégories de bénéficiaires « abonnés*, et les recrutent préférentiellement au détriment d'autres travailleurs, qu'ils soient susceptibles d'être subventionnés ou non.

    Cet effet reprend sur un mode persistant l'effet 4 de déplacement catégoriel et l'effet 11 d'écrémage.
19. *Effet canard boiteux :* les subventions maintiennent en l'état voire accroissent les effectifs des entreprises faiblement rentables ou faiblement efficientes, et différent l'échéance d'une faillite, d'une restructuration ou d'une réduction du chiffre d'affaires.
20. *Effet anti-hystérésis :* les chômeurs réembauchés retrouvent le statut, les habitudes et les motivations qu'ils avaient perdus dans le processus d'éloignement de l'emploi, et brisent la « dépendance d'état ou « dépendance de durée.
21. *Effet de formation :* les salariés recrutés grâce aux subventions accroissent leur expérience, actualisent leurs connaissances, et accroissent leurs chances d'occuper un emploi durable.
22. *Effet précarisation de la main d'oeuvre :* les entreprises sont incitées à recruter en profitant des avantages salariaux à court terme, et négligent d'entretenir des relations durables avec leurs salariés.

Effet s de dynamique complexe

23. *Effet d'effort différé :* si une subvention n'est accordée que pour une période limitée, les entreprises diffèrent

le plus tard possible l'effort qui leur est demandé, pour obtenir la subvention tout en minimisant l'effort.

24. *Effet de manipulation du seuil :* une entreprise licencie durant une période donnée pour bénéficier de la subvention anticipée pour la période suivante.
25. *Effet de manipulation des effectifs :* dans le cas d'un seuil fixé une fois pour toutes, une entreprise embauche et produit massivement, pour ensuite licencier et écouler les marchandises ainsi préalablement subventionnées. Ces deux effets sont des effets de substitution cyclique.
26. *Effet de gestion modulée :* les entreprises modulera leurs programmes de recrutement de manière à optimiser la gestion temporelle conjointe des coûts de la main d'oeuvre et des apports des subventions. Cet effet reprend, en dynamique complexe, l'effet d'embauché anticipée.
27. *Effet de rotation ou effet turbine :* les entreprises remplacent une personne subventionnée pendant une période par une autre subventionnées pour la période suivante.

EFFETS MACRO-ECONOMIQUES ET SECTORIELS

Effets globaux de statique comparative

28. *Effet de substitution capital / travail* : le jeu des prix relatifs augmente la part du travail dans la combinaison productive.
29. *Effet d'échelle* : la baisse des coûts stimule la production.
30. *Effet de dépense* : les subventions injectent un flux de revenu dans le circuit économique et déclenchent un effet multiplicateur.
31. *Effet d'éviction* : les sommes affectées aux subventions auraient pu créer des emplois dans le secteur privé ; ces emplois étaient au moins aussi viables économiquement que ceux qui ont été créés par les subventions, et sans doute davantage.
32. *Effet de distorsion* : les réallocations d'emplois faites via les subventions distordent les choix spontanés qui auraient été faits par le libre jeu du marché : ces emplois subventionnés sont une source d'inefficience.
33. *Effet Phillips* : le recul du chômage génère des tensions sur le marché du travail, donc des pressions inflationnistes, ce qui limite les gains de croissance et d'emploi.
34. *Effet de flexion de la main d'oeuvre* : reprise au niveau global de l'effet micro du travailleur additionnel.

Effets de statique comparative : réponses différenciées

35. *Effet d'offre différencié* : pour les secteurs en situation de "price taker", la subvention opère via la chute du coût marginal : pour les secteurs en situation de "price maker", la subvention opère via l'abaissement en général bien moindre du coût moyen.
36. *Effet subvention déguisée à l'exportation* : si le commerce international correspond à une situation "price taker", la subvention permet aux firmes d'accroître leurs profits et leurs parts de marché, et de reporter le chômage sur les pays étrangers. Dans les cas les plus oligopolistiques ("price maker"), la subvention obtient le même résultat par baisse des prix.
37. *Effet tromperie de la courbe de Phillips* : une subvention en faveur de travailleurs peu intégrés sur le marché du travail abaisse le taux de chômage non inflationniste parce qu'on favorise l'embauche des travailleurs peu susceptibles de peser sur les salaires.

Effets de dynamique simple

38. *Effet goulot d'étranglement* : les subventions ayant affecté des salariés disponibles lors d'une récession à certaines entreprises ou activités, ils sont indisponibles lors de la reprise pour d'autres entreprises ou activités qui redémarrent.
39. *Effet freinage du progrès technique* : à long terme les subventions favorisent les combinaison productives moins capitalistiques ou freinent l'embauche du personnel très qualifié, ce qui peut être défavorable à l'emploi au regard de la concurrence internationale.
40. *Effet anti-industrie* : dans le cas de subventions dont le seuil est fixé de période en période, les secteurs en compression d'effectifs (l'industrie) sont pénalisés par rapport aux secteurs aux effectifs stabilisés voire croissants (les services). Les distorsions entre les deux secteurs sont source d'inefficiences qui à terme nuisent à l'emploi global.

    Ces effets sont des spécifications temporelles de l'effet de distorsion 32.

●